# DOS DÉCADAS DE REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL: DEL PACTO DE TOLEDO DE 1995 AL ACUERDO SOCIAL Y ECONÓMICO DE 2011

**José Antonio Panizo Robles**

*Administrador Civil del Estado*
*Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social*

**Extracto:**

El Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado, en la sesión celebrada el 25 de enero de 2011, el denominado *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, en el que la Cámara, siguiendo precedentes anteriores, efectúa una serie de recomendaciones al Gobierno en orden a dar una mayor viabilidad y sostenibilidad al sistema público de prestaciones económicas.

Casi en paralelo con el desarrollo final de los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo, el Gobierno y los interlocutores sociales más representativos han firmado, el 2 de febrero de 2011, el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, cuya parte II está dedicada al *Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones*, en el que se recogen unos contenidos que implican una profunda reforma del sistema de la Seguridad Social, con mayor incidencia en la pensión de jubilación, respecto de la cual se alteran sus parámetros básicos (edad de acceso, cálculo de la base reguladora o determinación del importe de la prestación) en el objetivo, como señala el propio Acuerdo, de dotar al sistema de pensiones de una mayor fortaleza que le permita encarar los desafíos de las próximas décadas.

Tanto el Informe del Congreso de los Diputados como el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, traen su origen en los pactos políticos o los acuerdos sociales convenidos desde los años 1995 y 1996, respectivamente, por lo que difícilmente pueden comprenderse sus contenidos sin tener en cuenta los compromisos adquiridos en los que los precedieron y en las medidas normativas llevadas a cabo para incorporar aquellos al ordenamiento jurídico.

Por ello, en este trabajo se efectúa, en el epígrafe I, un breve análisis de los Pactos políticos de 1995 y 2003 y de los Acuerdos sociales de 1996, 2001 y 2006, así como de las modificaciones legislativas derivadas de los mismos, para en el epígrafe II proceder a explicar el contenido y el alcance del nuevo Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, así como del Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema de pensiones. Este trabajo no tiene más finalidad que ofrecer una explicación dirigida al público lector sobre los contenidos de las recomendaciones del Pacto de Toledo (y de sus antecedentes), y las propuestas de reforma acordadas entre el Gobierno y las organizaciones sociales, pero sin efectuar una valoración, positiva o crítica, de unas y de otras, que, con toda seguridad, será abordada en estos meses por muchos especialistas en el área laboral y de Seguridad Social.

**Palabras clave:** Seguridad Social, Pacto de Toledo, Acuerdo Social y Económico, pensiones, financiación y gestión.

# TWO DECADES OF REFORM SOCIAL SECURITY: FROM TOLEDO PACT OF 1995 TO THE SOCIAL AND ECONOMIC AGREEMENT OF 2011

**José Antonio Panizo Robles**
*Administrador Civil del Estado*
*Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social*

**Abstract:**

The Congress's Representatives has approved in its meeting, held on January 25, 2011, a called *Report of Evaluation and Reform of the Pact of Toledo*. After following some precedents, they made a series of recommendations to the Government in order to give greater viability and sustainability of the public system of benefits.

In fact, almost in parallel with the final development of the work on the Committee of the Toledo Pact, the Government and the Social Partners Representatives have signed on February 2, 2011 a Social and Economic Agreement for Growth, Employment and Pension Security, which Part II is devoted to the *Agreement on the reform and strengthening the public pension system*, for which altered the basic parameters (age of access, calculation of the base or determining the amount of benefit) in the target on the objective, as stated in the agreement, to provide a pension system that allows greater strength to face the challenges of the coming decades.

Both the Report of the Congress of Representatives and the Agreement to Reform and Strengthen the Public Pension System, bring its origins in the political pacts or social arrangements agreed from the years 1995 and 1996, respectively so you can hardly understand their content without taking into account the commitments made in those before them and the policy measures taken to integrate those with the legal system.

Therefore, in this work is carried out in paragraph I, a brief analysis of the Covenants of 1995 and 2003 political and social agreements of 1996, 2001 and 2006, as well as legislative changes resulting there from, to proceed in section II to explain the content and scope of the new report of evaluation and reform of the Pact of Toledo and the Agreement on the Reform and Strengthening the Pension System.

This work has no purpose other than providing an explanation to the public reader of the contents of the recommendations of the Pact of Toledo (and its antecedents) and the reform proposals agreed between the Government and social organizations, but without conducting a review, positive or critical, ones and others, which surely will be addressed in recent months by many specialists in the workplace and Spanish Social Security.

**Keyworks:** Social Security, the Toledo Pact, Economic and Social Agreement, pensions and finance and management.


Sumario

## INTRODUCCIÓN

El Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado, en la sesión celebrada el 25 de enero de 2011, el denominado *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, en el que la Cámara, siguiendo precedentes anteriores [1], efectúa una serie de recomendaciones al Gobierno en orden a dar una mayor viabilidad y sostenibilidad al sistema público de prestaciones económicas, a fin de que el mismo siga cumpliendo el papel esencial de cohesión social que ha venido desarrollando desde su implantación hace casi un siglo, adaptándose al tiempo a los retos que se plantean, así como a la cobertura de las necesidades, de modo que se afiance un sistema que procure prestaciones viables y adecuadas [2].

La aprobación en 1995 del denominado Pacto de Toledo constituyó un elemento de primer orden, en cuanto implicó un gran consenso social y político sobre la valoración positiva del sistema de la Seguridad Social y, en especial, del sistema de pensiones, la defensa de sus características básicas [3], así como sobre la necesidad de ir introduciendo en el mismo las reformas y adaptaciones que fuesen precisas para asegurar su viabilidad. El propio Pacto de Toledo de 1995 preveía, en su recomendación decimoquinta, que cada cinco años se efectuase una evaluación del mismo, con base en

[1] Se conoce como Pacto de Toledo el «Informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deben acometerse», aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 6 de abril de 1995. El texto del Pacto de Toledo se recoge, entre otras, en la publicación del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: «Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados sobre la evolución del sistema de la Seguridad Social». Madrid. 1995. Un análisis del Pacto de Toledo en Blasco Lahoz, F.J.: *El Pacto de Toledo*. Valencia. Tirant Lo Blanch. 1998; Fernández Domínguez, J.J.: «De las oportunidades perdidas en la Seguridad Social por la ambigüedad y las urgencias políticas» *Civitas*, núm. 81, enero 1997; Monasterio Escudero, C.: «La reforma de pensiones: el Pacto de Toledo y su desarrollo posterior», en *Hacienda Pública*. Número monográfico dedicado a «Las pensiones en España». Desde otra vertiente, en Gonzalo González, B.: «La renovación del Pacto de Toledo y el futuro de las pensiones: apuntes críticos y propuestas para la reforma de la viudedad». *RL*, núm. 19, octubre 1999.

[2] La exigencia de que los sistemas de pensiones, al tiempo que viables económicamente, posibiliten el reconocimiento de pensiones adecuadas es una constante de los informes y recomendaciones de la Unión Europea. *Vid*, entre otros, los siguientes documentos:

- La comunicación de la Unión Europea sobre una Nueva estrategia para el crecimiento y el empleo. Europa 2020.
- La Decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea sobre las líneas directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.
- El Libro Verde de la Comisión sobre sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros.
- El Informe conjunto de los Comités de Protección Social y de Política Económica sobre progresos y desafíos para lograr unos sistemas europeos adecuados y sostenibles.

Todos estos documentos pueden encontrarse en la página web de la Unión Europea (*europa.eu/index_es.htm*).

[3] Así, en el Pacto de Toledo existe un rechazo a la sustitución del sistema público de pensiones basado en el reparto por otro caracterizado por la capitalización individual, así como la reducción de ese sistema a uno limitado a la cobertura de pensiones mínimas.

un informe previo que debía remitir el Gobierno [4], evaluación que fue aprobada por el Congreso de los Diputados, el día 2 de octubre de 2003 [5].

Transcurridos cinco años desde la fecha de reformulación del Pacto de Toledo en 2003, y una vez que el Gobierno remitiese un nuevo informe sobre la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo [6], el Congreso de los Diputados, a través de la Comisión parlamentaria respectiva [7], inició sus trabajos que han culminado con la aprobación del nuevo informe [8].

Casi en paralelo con el desarrollo final de los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo, el Gobierno y los interlocutores sociales más representativos han desarrollado nuevas fases del diálogo social [9] que han culminado con la firma, el día 2 de febrero de 2011, de un Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (ASE), cuya parte II está dedica al *Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones*, en el que se recogen unos contenidos que implican una profunda reforma del sistema de la Seguridad Social, con mayor incidencia en la prestación más dinámica, desde la vertiente de las personas a las que afecta o desde los recursos económicos que requiere, cual es la pensión de jubilación, respecto de la cual, y en el objetivo de que la evolución del sistema se adecue a las perspectivas demográficas de la sociedad española, al tiempo que se potencian los principios básicos del sistema (contributividad, proporcionalidad y solidaridad) se alteran los parámetros básicos de la pensión de jubilación (edad de acceso, cálculo de la base reguladora o determinación del importe de la prestación).

Además, el ASE-2011 contempla otros ámbitos relacionados con la Seguridad Social, como son las fuentes de financiación del sistema, los Regímenes Especiales, la cotización, la suficiencia de las prestaciones, en especial en las situaciones de mayor vulnerabilidad, las entidades colaboradoras o la mejora de la protección de dos colectivos, como son las mujeres o los jóvenes [10].

---

4 El Gobierno remitió al Congreso de los Diputados el informe de seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo (1995) en junio de 2000.

5 Un análisis del mismo en Panizo Robles, J.A.: «La nueva formulación del Pacto de Toledo: ¿la adaptación de la Seguridad Social a las nuevas realidades y demandas sociales?». *RTSS*. CEF, núm. 249, diciembre 2003.

6 El Informe sobre el seguimiento y evaluación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, en su reformulación de 2003, fue remitido en octubre de 2008.

7 La Comisión no permanente de seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo. Esta Comisión no tiene el carácter de permanente y carece de competencia legislativa. Precisamente, en el nuevo Informe de 2011, se propone que, de futuro, esta Comisión tenga naturaleza permanente y, en consecuencia, competencia legislativa.

8 La aprobación del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo por el Pleno del Congreso de los Diputados vino precedida de la aprobación del Informe por la Comisión no Permanente, en la sesión celebrada el día 29 de diciembre de 2010.

9 En la presente legislatura, con fecha 29 de julio de 2008, se suscribió entre el Gobierno y las organizaciones sociales más representativas la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, en la que, entre otros objetivos a alcanzar, se destaca que las reformas que hayan de acometerse han de ser compatibles con el mantenimiento del Estado de Bienestar español, progresando en la solidaridad, la igualdad y la mejora de la cohesión social.

10 El Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de pensiones aborda, además de la reforma de las pensiones y otros ámbitos de la Seguridad Social, otras cuestiones, como se refleja en las Partes que componen el mismo y que son:

- Parte 1.ª: II Pensiones (Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones), III (Acuerdo sobre Políticas Activas de Empleo y otras materias de índole laboral) y IV (Acuerdo sobre Política Industrial, Política Energética y Política de Innovación).

Tanto el Informe del Congreso de los Diputados, de 25 de enero de 2011, como el Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, de 2 de febrero de 2011, traen su origen en los pactos políticos o los acuerdos sociales acordados desde el año 1995 y 1996, respectivamente, por lo que difícilmente pueden comprenderse los contenidos de los primeros sin tener en cuenta los compromisos adquiridos en los que los precedieron y en las medidas normativas llevadas a cabo para incorporar aquellos al ordenamiento jurídico.

Por ello, en este trabajo se efectúa, en el epígrafe I, un breve análisis de los Pactos políticos de 1995 y 2003 y de los Acuerdos sociales de 1996, 2001 y 2006, así como de las modificaciones legislativas derivadas de los mismos, para en el epígrafe II proceder a una explicación sobre el contenido y el alcance de los contenidos del nuevo Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, así como del Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema de pensiones. Este trabajo no tiene más finalidad que la de ofrecer una explicación dirigida al público lector sobre los contenidos de las recomendaciones del Pacto de Toledo (y de sus antecedentes), así como de las propuestas de reforma acordadas entre el Gobierno y las organizaciones sociales, pero sin efectuar una valoración, positiva o crítica, de unas y otras, que, con toda seguridad, será abordada en estos meses por muchos especialistas en el área laboral y de Seguridad Social.

## I. LOS ANTECEDENTES (UN BREVE REPASO AL CUMPLIMIENTO DE LOS PACTOS POLÍTICOS Y SOCIALES ANTERIORES)

### 1. La puesta en práctica del Pacto de Toledo de 1995: el Acuerdo Social de 1996 y la Ley 24/1997

El Pacto de Toledo de 1995 fue, ante todo, un pacto político (aunque contase con un amplio consenso social). Sin embargo, para su implantación –y coincidiendo con un cambio en las orientaciones políticas gubernamentales– en 1996 se suscribió un acuerdo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales [11] (el denominado *Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social*) [12] a través del cual se fijan los criterios de plasmación de algunos de los puntos contenidos en las recomendaciones del Pacto de Toledo, y que darían lugar a la Ley 24/1997, de 15 de julio [13], cuyas medidas más significativas son las siguientes:

---

- Parte 2.ª V (Compromiso bipartito entre el Gobierno y las Organizaciones Sindicales para el tratamiento de las cuestiones relativas a la Función Pública).
- Parte 3.ª VI (Acuerdo bipartito entre las Organizaciones Sindicales y Empresariales sobre criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva).

[11] A pesar de que las organizaciones empresariales mostraron su apoyo a los contenidos del Pacto de Toledo, sin embargo no suscribieron el Acuerdo Social de 1996.

[12] El contenido del Acuerdo Social de 1996 se recoge en la publicación del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales «Acuerdo sobre consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social». Madrid. 1996. Un análisis parcial del mismo en FUENTE LAVÍN, M.: «Razón financiera frente a razón social: la reforma del sistema público y el impulso al sistema privado de pensiones». *Aranzadi Social*, núm. 16, diciembre 1998.

[13] *Vid.* BLASCO LAHOZ, J.F.: *Comentarios a la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*. Valencia. 1999; o CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ. J.: «Reforma parcial de la Seguridad Social. Comentarios a las Leyes 24/1997,

a) La separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social, adecuando las mismas a la naturaleza de aquellas, calificándolas entre prestaciones contributivas o no. Las prestaciones no contributivas se financiarían exclusivamente a través de la imposición general, mientras que las de naturaleza contributiva se financiarían básicamente por cotizaciones sociales [14].

b) La creación de un Fondo de reserva, que se iría dotando con cargo a los excedentes que pudiesen generarse en el ámbito contributivo [15].

c) La eliminación gradual de los topes de cotización por debajo del máximo, que, a su vez, se actualizaría anualmente de acuerdo con las previsiones del índice general de precios al consumo (IPC). El establecimiento de un único tope de cotización se llevó a cabo de forma progresiva (a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado correspondientes a los ejercicios 1997 a 2001) y su culminación se produjo en el ejercicio 2002, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año.

d) El incremento, de forma gradual, desde los 8 hasta los 15 últimos años cotizados, del número de años computables para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación [16], así como la variación del porcentaje aplicable a la base reguladora para la determinación de la cuantía de la pensión [17].

---

de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, y 66/1997, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 1998». *Relaciones Laborales*, núm. 8, 1998.

14 La adecuación de la financiación de las prestaciones de Seguridad Social a la naturaleza de las mismas encuentra su antecedente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en cuyo artículo 11, se adscribió la anterior transferencia genérica del Estado a los Presupuestos de la Seguridad Social a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y a la financiación de una parte del gasto de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas.
Un análisis de la reforma financiera de la Seguridad Social, operada por la Ley 24/1997, en Barrada Rodríguez, A.: «La financiación de la protección social en España. A propósito del Pacto de Toledo». *CES*. Madrid. 1997; Beltrán Miralles, S. y Sánchez Icart, F.J.: «Cuestiones sobre la financiación de la Seguridad Social» en AA.VV.: *Pensiones públicas. Problemas y alternativas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1999; ó Piñeyroa de La Fuente, A.J.: «La reforma financiera de la Seguridad Social en la Ley 24/1997, de 15 de julio». *Relaciones Laborales*, núm. 23, diciembre 1997.

15 El Fondo de Reserva de la Seguridad Social se encuentra regulado por la Ley 28/2003, de 29 de septiembre. La existencia de un Fondo de reserva y la propia recomendación 2.ª del Pacto de Toledo de 1995 (que encarga su constitución) tienen su antecedente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en cuyo artículo 24 –a través de la modificación del artículo 91 de la LGSS– ya se preveía que los excedentes que pudieran producirse en el sistema de la Seguridad Social se invertirían en fondos públicos, para atender a situaciones no coyunturales del sistema. Con una redacción semejante pasó a la recomendación 2.ª del Pacto de Toledo y al artículo 91 de la LGSS, en la redacción incorporada por la Ley 24/1997.

16 Un análisis de la incidencia de las modificaciones de la Ley 24/1997 en la pensión de jubilación en Barrios Baudor, G.: «La jubilación en el Régimen General de la Seguridad Social». *AS*. Pamplona. 2000; Camós Victoria, I.: «La reforma de la pensión de jubilación y su incidencia en la política de empleo». *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 110, marzo/abril 2002; Capilla Bolaños, J.A.: «Las nuevas pensiones de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia tras las reformas legislativas operadas por la Ley 24/1997, de 15 de julio, Real Decreto 1647/1997, Ley 66/1997 y Real Decreto 4/1998: su configuración actual» *Actualidad Laboral*. 1998. T. I.; Desdentado Bonete, A.: «La reforma de la pensión contributiva de jubilación en la Ley 24/1997». *Tribuna Social*, núm. 95, 1998; o López Cumbre. L.: «La reforma de la pensión de jubilación». *Tribuna Social*, núm. extr. 94 y 95, 1998.

17 *Vid.* igualmente los artículos contenidos en el número 94 de *Tribunal Social* octubre 1998, dedicado de forma monográfica a «La reforma de la pensión de jubilación» y en AA.VV.: «La pensión de jubilación». *Enciclopedia de Seguridad Social*. Edit. CISS. Valencia. 2002.
Frente a la regulación anterior (en que, partiendo de un 60 por 100 a los 15 años, se incrementaba este porcentaje en un 2 por 100 por cada año adicional) tras la Ley 24/1997 el nuevo porcentaje pasa a ser del 50 por 100 a los 15 años; el 80

e) La revalorización de todas las pensiones conforme a la evolución del IPC previsto, si bien con revisión de la misma en los casos de diferencias entre la previsión inicial y la evolución real del IPC, en función de la tasa interanual existente en el mes de noviembre de cada ejercicio [18].

f) El establecimiento de controles sobre las pensiones de incapacidad permanente, que pasan a denominarse de jubilación cuando sus perceptores cumplieran 65 años, de igual modo que se niega el acceso a la misma en los supuestos en que el causante tuviese, en el momento del hecho causante, 65 o más años [19].

g) O la mejora de la protección de las prestaciones de muerte y supervivencia, a través de la ampliación de la edad de percibo de la pensión de orfandad, así como la mejora de las cuantías de las pensiones mínimas de viudedad [20]. Esta mejora se complementa con las introducidas en los ejercicios 1998 y 1999 [21], mediante el establecimiento de la posibilidad de poder causar prestaciones de muerte y supervivencia, aunque el causante no estuviese, en la fecha del hecho causante, en situación de alta o de asimilación al alta.

por 100 a los 25 años; y el 100 por 100 a los 35 años. Así, en los primeros 15 años de cotización se devengaban 3,33 puntos porcentuales de la base reguladora de la pensión de jubilación por cada año completo; entre el año 16 y el 25, 3 puntos por año; y entre 26 y 35 años, se devengan 2 puntos más por año.

18 La revalorización de las pensiones conforme al IPC se establece, a nivel legal, por primera vez en el año 1985, a través de la Ley 26/1985, si bien únicamente para las pensiones causadas conforme a dicha legislación. Posteriormente, a partir de 1989, comienzan a establecer acuerdos con las organizaciones sindicales y con otras organizaciones de pensionistas, a través de los que se fija la revalorización, para todas las pensiones, conforme a la evolución del IPC. Es en la Ley 24/1997 –siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo– en la que, por primera vez, se establece a nivel legal la revalorización automática de todas las pensiones, de acuerdo con la evolución del IPC.
El tomar como periodo de referencia para verificar la adecuación entre la previsión de inflación y la evolución real de esa magnitud, el correspondiente a noviembre de un ejercicio hasta noviembre del año anterior, se justifica en disponer de tiempo para conocer dicha desviación, poder adecuar la normativa legal sobre revalorización a esa circunstancia y posibilitar que, durante el mes de enero siguiente, los pensionistas pudiesen percibir la cuantía correspondiente a la diferencia de inflación en el ejercicio pasado, cuando esa diferencia ocasionaba la necesidad de compensar la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones.

19 Un análisis de la incidencia de la Ley 24/1997 en la pensión de incapacidad permanente en Desdentado Bonete, A: «La protección de la incapacidad permanente en la Ley de consolidación y racionalización de la Seguridad Social». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 4, 1998.

20 Respecto de la pensión de viudedad y las reformas incorporadas por la Ley 24/1997 y reformas posteriores, *Vid.* Alonso Alonso, M.: «Pensión de viudedad: la realidad social protegible por esta prestación y examen de las situaciones actualmente protegidas en el vigente sistema de la Seguridad Social». *Boletín Oficial del Colegio de Abogados de Madrid*, núm. 15, junio. 2000; Blasco Lahoz, F.J.: «La última reforma de las prestaciones de muerte y supervivencia». *Tribuna Social*, núm. 92, 1998; Panizo Robles, J.A.: «Las pensiones de la Seguridad Social por viudedad y orfandad: últimas modificaciones legales», en González Ortega, S.: *Seguridad Social y Familia*. La Ley. Madrid. Diciembre 1999; o Sastre Ibarreche, R: «Protección por muerte en el régimen general de la Seguridad Social: la necesidad de una reforma». *Relaciones Laborales*, núm. 39, 1996.
En relación con las modificaciones incorporadas en la pensión de orfandad, además de las obras sobre las prestaciones de muerte y supervivencia antes citadas, *Vid.* Leonés Salido, J.M.: *Las pensiones de viudedad y de orfandad*. Granada. 1998; Menéndez Sebastián, P.: *Pensiones de orfandad*. Pons. Madrid. 1999; o Riera Vayreda, C.: *La pensión de orfandad*. Valencia. Tirant Lo Blanch. 2000.

21 A través de la Leyes 66/1997, de 30 de diciembre, y 50/1998, de 30 de diciembre, ambas de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Un análisis del contenido de la Ley 66/1997 en el ámbito de la Seguridad Social, en Mercader Uguina, J.: «Racionalidad del derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento. Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y del orden social». *Relaciones Laborales,* núm. 5. 1998; Panizo Robles, J.A.: «Novedades en materia de Seguridad Social incluidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y de medidas fiscales, administrativas y del orden social de 1998». *RTSS*. CEF, núm. 180, marzo 1998; o Piñeyroa de la Fuente, A.J.: «Los retoques en la parte general del Derecho de la Seguridad Social que introduce la Ley de acompañamiento de 1998». *Relaciones Laborales*, núm. 5, marzo 1998.

## 2. El Acuerdo Social de 2001 y su plasmación normativa

Transcurrido el plazo de vigencia del Acuerdo Social de 1996, el Gobierno, la organización sindical Comisiones Obreras [22] y las organizaciones empresariales más representativas, suscribieron, con fecha 9 de abril de 2001, el *Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social* [23], que pretendía un nuevo desarrollo e impulso de las recomendaciones del Pacto de Toledo, a través de algunas medidas entre las que se encontraban:

### *2.1. Medidas relacionadas con la financiación*

Las medidas respecto de la financiación, contenidas en el Acuerdo de 2001, eran básicamente tres: la delimitación de las fuentes de financiación; la determinación del destino de los excedentes y la dotación de los mismos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social y, por último, las reducciones o las bonificaciones de las cotizaciones sociales.

a) La financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas

En la línea del Acuerdo Social de 1996, en 2001 se pretende fijar definitivamente la naturaleza de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, que quedan delimitados como prestaciones no contributivas (y, de esta forma, su financiación pasa a depender con exclusividad de la imposición general [24]), así como determinar el plazo en el que tales complementos pasan a financiarse, en su totalidad, con cargo a los impuestos, plazo que queda situado en 12 años, contados a partir del 2002 [25].

b) Aplicación de excedentes y dotaciones al Fondo de reserva

Frente a la indeterminación de los compromisos de 1996, en el Acuerdo Social de 2001 se concreta la cuantía del propio Fondo de reserva, situándolo en una mensualidad ordinaria del total de las prestaciones económicas periódicas, que abona la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), cuantía que se superó inmediatamente, ya que en 2003 (antes de los dos años de la firma del Acuerdo) el Fondo alcanzaba la cantidad de 9.878 millones de euros (aproximadamente, un 1,4 del PIB de dicha fecha).

---

[22] La Unión General de Trabajadores no se sumó al Acuerdo Social de 2001. Un análisis de las razones de dicha organización sindical para no suscribir el Acuerdo, se encuentra en el artículo del secretario general de dicha organización recogido en la revista *Foro de la Seguridad Social*, núm. 4, 2001

[23] Un análisis del Acuerdo Social de 2001 en López Gandía, J.: «El Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social: la renovación del Pacto de Toledo». *Revista de Derecho Social*. núm. 14, abril/junio 2001; Monereo Pérez, J.L.: «La nueva fase de desarrollo del Pacto de Toledo: el Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social». *Relaciones Laborales*, núm. 24, 2001; Panizo Robles, J.A.: «Comentarios de urgencia al Acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social». *RTSS*. CEF, núm. 218, mayo 2001; o Piñeyroa de la Fuente, A.J.: «Acuerdo de 9 de abril de 2001, sobre desarrollo del sistema de Seguridad Social como avance y revisión del Pacto de Toledo». *Información Laboral*, núm. 15, 2001.

[24] De conformidad con lo previsto en el artículo 86.2 de la LGSS, en la redacción incorporada por la Ley 24/1997.

[25] Con base en lo previsto en la disposición transitoria decimocuarta de la LGSS, en la redacción dada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre.

c) Reducciones y bonificaciones en la cotización

El Pacto de Toledo de 1995, en su recomendación octava, referida a la evolución de las cotizaciones, estableció unas líneas de actuación sobre las mismas, al señalar que la reducción de aquellas podría constituir un elemento esencial para dinamizar el empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores de mayor utilización de mano de obra, aunque condicionaba cualquier minoración al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo y a que dicha reducción no implicase dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

El Acuerdo Social de 2001 prevé un conjunto de bonificaciones y reducciones en las cotizaciones de Seguridad Social, en determinados supuestos, dirigidas la mayor parte de ellas a la prolongación en la vida laboral de los trabajadores de más edad, así como a la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales [26], las cuales se recogen en los correspondientes Programas de fomento del empleo aprobados anualmente [27].

### *2.2. Medidas relacionadas con la acción protectora del sistema de la Seguridad Social*

El Acuerdo Social de 2001 estableció una serie de medidas en relación con el marco de la acción protectora de la Seguridad Social, con especial incidencia en dos apartados: el establecimiento de mecanismos de jubilación gradual y flexible, poniendo énfasis en el favorecimiento de la prolongación de la vida laboral, y en la mejora de las prestaciones de viudedad y orfandad, así como de las pensiones mínimas.

a) La flexibilidad en el acceso a la jubilación

La adecuación entre la esperanza de vida de la población y la del acceso a la pensión de jubilación, así como una correspondencia entre los periodos cotizados de vida laboral y de percibo de la pensión de jubilación, han sido cuestiones largamente debatidas en el ámbito de los sistemas de pensiones de los países de la Unión Europea, problemática ligada a las tensiones demográficas, motivadas por un constante y progresivo envejecimiento de la población de las sociedades occidentales y, dentro de ellas, de la española. En esta dirección, en el ámbito europeo, la Comisión Europea había venido adoptando determinadas iniciativas dirigidas a adaptar los sistemas de pensiones al envejecimiento de la población y también a las nuevas necesidades sociales [28].

[26] Entre las mismas se encontraban las bonificaciones de cuotas en el caso de trabajadoras que reinicien su actividad, tras la suspensión originada por maternidad biológica; la reducción de cotizaciones en favor de los trabajadores que prolonguen voluntariamente su actividad más allá de los 65 años; o la reducción de cotizaciones de los trabajadores con 60 o más años con contrato indefinido y que cuenten en la empresa con una antigüedad mínima de 5 años.

[27] Generalmente, a través de la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social que, anualmente, «acompañaba» a la Ley de Presupuestos Generales del Estado del correspondiente ejercicio económico.

[28] Los informes de las instancias europeas y de otras organizaciones internacionales venían poniendo de manifiesto las fuertes tensiones a que se verían sometidos los sistemas de pensiones, en especial en el segundo cuarto del siglo XXI, cuando llegasen a la jubilación la mayoría de las cohortes de los nacidos en la década de los sesenta y primeros de los setenta

El Acuerdo Social de 2001 introduce todo un conjunto de medidas relacionadas con la nueva regulación de la jubilación parcial, el establecimiento de nuevos mecanismos respecto de la anticipación de la edad de jubilación en supuestos específicos (con la consiguiente reducción de la cuantía de la pensión), la mejora de la cuantía de la pensión de jubilación, cuando se accediese a la misma después de los 65 años y acreditando más de 35 años de cotización, o la implantación de la jubilación flexible, medidas todas ellas incorporadas al ordenamiento jurídico de la Seguridad Social [29].

b) La mejora de las prestaciones del sistema

Los sistemas de Seguridad Social, cualquiera que sea la modalidad en que se insertan, están informados por el principio de solidaridad, que se constituye como elemento específico y básico de aquellos. Ello obliga a que, por ejemplo, en el ámbito de las prestaciones económicas se introduzcan mecanismos de mejora, que vayan destinadas en favor de los más necesitados, a cuya finalidad responden, dentro del sistema español de Seguridad Social, la existencia de las pensiones mínimas o de las pensiones no contributivas.

En este ámbito, el Acuerdo Social de 2001 recogió todo un conjunto de medidas dirigidas a la mejora de las pensiones de viudedad, a través del incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora para determinar la cuantía de la pensión, que se situó, con carácter progresivo, en el 52 por 100 (y la posibilidad de situar el mismo en el 70 por 100, cuando se tratase de pensionista con cargas familiares y la pensión constituya la única o principal fuente de ingresos) [30]; el mantenimiento del percibo de esta pensión, aunque exista nuevo matrimonio del pensionista (en los supuestos de menores ingresos de la nueva unidad familiar); el aumento de edad para seguir siendo beneficiario de las pensiones de orfandad, en los casos en que el huérfano no efectúe un trabajo o, cuando realizándolo, los ingresos no superen el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional (SMI) o, por último, la mejora adicional de algunas pensiones mínimas, actualizando las mismas en porcentajes superiores a la evolución de los precios.

---

del siglo pasado. Por ello, se recomendaba la introducción de determinados mecanismos que, al tiempo que facilitasen la acentuación de los criterios de contribución y de proporcionalidad, en el sentido de que existiese una mayor correspondencia entre las cotizaciones percibidas y las prestaciones generadas, se lograse una mayor prolongación de la vida activa, retrasando de hecho la edad de acceso a la jubilación.
Sobre la cuestión, *Vid.* ORTIZ PÉREZ, L.: «El debate sobre el envejecimiento de la población y los gastos sociales». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 5, 1997.

[29] A través, primero, del Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible y, posteriormente, por la Ley 35/2002, de 12 de julio, de igual nombre. Un análisis de la Ley 35/2002 (y de su antecedente, el Real Decreto-Ley 16/2001) en GARCÍA MURCIA, J.: «Las recientes reformas de la Ley de la Seguridad Social: una guía comentada». *Justicia Laboral*, núm. 10, mayo 2002; PANIZO ROBLES, J.A.: «Las últimas modificaciones en las prestaciones de la Seguridad Social». *Relaciones Laborales*, núm. 2, enero 2002; o TORTUERO PLAZA, J.L.: *Jubilación forzosa versus jubilación flexible (Reforma y propuesta de capitalización parcial).* Civitas. Madrid. 2002.
Las normas legales señaladas han sido objeto de desarrollo reglamentario a través de los Reales Decretos 1131/2002 y 1132/2002, ambos de 31 de octubre. Un análisis de estas disposiciones reglamentarias en PANIZO ROBLES, J. A.: «Las modificaciones en la regulación de la pensión de Seguridad Social por jubilación (los nuevos mecanismos de la jubilación gradual y flexible)». *RTSS*. CEF, núm. 237, diciembre 2002.

[30] Estas modificaciones se recogen en los Reales Decretos 1425/2002 y 1465/2001. Un análisis de estas reformas en BLASCO LAHOZ, J.F.: «El Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre: Una reforma incompleta del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia». *Temas Laborales*, núm. 66/2002.

### 2.3. Medidas sobre la convergencia de los Regímenes Especiales

El Acuerdo Social de 2001 contempló, a través de su apartado VII, el desarrollo parcial de la recomendación cuarta del Pacto de Toledo, respecto de la necesaria convergencia de determinados Regímenes Especiales de la Seguridad Social con el Régimen General. En tal objetivo, la convergencia entre Regímenes se recoge en el pacto social desde una triple perspectiva: la mejora de la acción protectora; la integración de colectivos en otro Régimen distinto del que con anterioridad estaban encuadrados; y la eliminación de distintos obstáculos que, ante determinados supuestos, imposibilitan la afiliación en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social.

#### a) La mejora de la acción protectora de determinados Regímenes Especiales

El Acuerdo Social de 2001 contempló el reconocimiento, en favor de los trabajadores por cuenta propia, de una prestación –la de incapacidad permanente total «cualificada»– de la que carecían, recogiendo unos principios orientadores, que se plasman en el ordenamiento jurídico a través de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, así como en el Real Decreto 463/2003, de 25 de abril [31].

Un segundo aspecto de mejora de la acción protectora a dispensar para los trabajadores por cuenta propia, incluidos en el RETA, se refiere a la protección por las denominadas contingencias profesionales (accidente de trabajo y enfermedad profesional), protección de la que anteriormente estaban exentos [32], extensión que se lleva a cabo a través de la disposición adicional trigésima cuarta del Real Decreto Legislativo 1/1994 , de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social –LGSS– (incorporada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre) así como del Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril [33], desarrollados por el Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre.

#### b) Medidas para la integración de Regímenes Especiales

En el marco de la recomendación sexta del Pacto de Toledo de 1995 [34], el Acuerdo Social de 2001 prevé la progresiva incorporación de todos los trabajadores por cuenta propia en un único Régi-

[31] Un análisis de esta regulación en Panizo Robles, J.A.: «La mejora de la protección social de los trabajadores por cuenta propia. (Análisis del Real Decreto-Ley 2/2003, de medidas de reforma económica y del Real Decreto 463/2003, ambos de 25 de abril)». *RTSS.* CEF, núm. 243, junio 2003.

[32] Frente a lo que sucedía con los trabajadores por cuenta propia, incorporados en aquella fecha a los Regímenes Especiales agrario y de trabajadores del mar.

[33] Para un análisis de la nueva regulación de la cobertura de los riesgos profesionales respecto de los autónomos incorporados en el RETA, *Vid.* Martínez Barroso, M.R.: «Extensión de la acción protectora por contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos (art. 40.cuatro de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre». *RTSS*. CEF, núm. 240, marzo 2003.

[34] Esta recomendación, superando la deficiente estructura formal del sistema de la Seguridad Social, proponía la adopción de las medidas que «permitan, a medio o largo plazo, que todos los trabajadores o asimilados queden encuadrados bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Ajena, bien en el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia» sin perjuicio de contemplar «las peculiaridades específicas y objetivas de los colectivos encuadrados en los sectores marítimo-pesquero y de la minería del carbón, así como de los trabajadores eventuales del campo».

men, el Régimen Especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos (RETA) [35], a través de las siguientes medidas:

- La integración de los trabajadores por cuenta propia, encuadrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores agrarios (REASS) en el RETA. Este proceso se inició en el ámbito de la cotización, incorporando de forma progresiva –a partir del 1 de enero de 2004– a los trabajadores del REASS en la modalidad de cotización vigente en el RETA, mediante la aplicación de las bases y tipos de cotización de este último Régimen, en la forma prevista en el Real Decreto-Ley 2/2003, proceso que va a verse interrumpido dos años después, a través de la adopción de medidas conducentes a la plena integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el RETA [36].
- La posterior integración en el RETA de los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de trabajadores del mar (REM) [37].
- En paralelo o no con la integración de los trabajadores por cuenta propia, se preveía la de los trabajadores por cuenta ajena del REASS en el Régimen General, integración que debía venir precedida de la constitución de una Mesa –entre todas las partes firmantes del Acuerdo Social de 2011– en orden a analizar las dificultades existentes de dicha integración y las alternativas de solución de las mismas.
- Por último, la adopción de medidas para evitar la discriminación de la mujer agraria, en orden a su inclusión en la Seguridad Social [38].

## 3. La reformulación en 2003 del Pacto de Toledo

Mientras que el texto inicial del Pacto de Toledo ponía el acento en los aspectos económicos, en el objetivo de consolidar y dar viabilidad al sistema público de pensiones (que en los años anteriores había estado sometido a las presiones derivas de la profunda, aunque corta en el tiempo, crisis económica del periodo 1992-1994) el Informe de evaluación de dicho Pacto, aprobado en el año 2003, ponía el acento –en línea con los estudios que se estaban llevando a cabo en dicha época en la

[35] Un análisis de este Régimen Especial, además de en los Tratados y compendios de Seguridad Social, en CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Regímenes Especiales. El Régimen de trabajadores autónomos», en AA.VV. (coord. MONTOYA MELGAR, A.): *Curso de Seguridad Social*. 2.ª ed. Madrid. 2000.

[36] El proceso de convergencia de cotizaciones entre el REAS (trabajadores por cuenta propia) y el RETA se vio modificado y derogado, como consecuencia de las medidas adoptadas a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, que modificó la forma de cotización de los trabajadores agrarios por cuenta propia y, sobre todo, con la entrada en vigor de la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración en el RETA de los trabajadores agrarios por cuenta propia, consecuencia, a su vez, del Acuerdo suscrito, en el mes de octubre de 2005, entre los entonces Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Agricultura, Pesca y Alimentación y las organizaciones profesionales agrarias más representativas.

[37] Integración que no se ha llevado todavía a la práctica.

[38] Para la supresión de una diferenciación, en contra de la mujer, existente en la legislación agraria, se modificó el artículo 2 del texto refundido de la Ley de la Seguridad Social agraria, modificación llevada a cabo por el artículo 10 del Real Decreto Ley 2/2003, de 25 de abril.

Unión Europea [39] y de los análisis derivados del denominado *método abierto de coordinación*, aprobado en marzo de 2000 por el Consejo Europeo– en los problemas demográficos con los que se enfrentaba la sociedad española, cuya gravedad haría necesaria la adopción de medidas de adecuación en el sistema de pensiones, las cuales deberían desenvolverse en un marco de transparencia y con una progresividad en su aplicación, de modo que diese tiempo a la población afectada a adaptarse a las nuevas condiciones.

Con base en esa situación y considerando la evolución habida en el sistema en los ocho años transcurridos desde la aprobación inicial del Pacto de Toledo, el Congreso de los Diputados, en octubre de 2003, se decantaba por unas recomendaciones, algunas de las cuales continuaban los contenidos de las aprobadas en 1995, mientras que otras eran de nueva incorporación en el pacto parlamentario.

### *3.1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación*

En este ámbito se reflejaban tres aspectos básicos:

a) *La reiteración de la adecuación de la financiación de las prestaciones de la Seguridad Social conforme a su naturaleza*, de modo que, en un horizonte temporal determinado [40], todo el gasto de los complementos a mínimos de las pensiones, con base en su naturaleza no contributiva, pasaría a ser financiado por las aportaciones del Estado a la Seguridad Social [41].

b) *La financiación a través de la imposición general de las bonificaciones de cotizaciones como medida de fomento del empleo*, si bien se preveía que también los impuestos pudiesen hacer

[39] «Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones». Bruselas. Marzo 2003.

[40] En el Informe de 2003 se recoge el compromiso de asumir toda la financiación de los complementos a mínimos en 2008, aunque la disposición transitoria decimocuarta de la LGSS había establecido ese horizonte hasta 2014.

[41] La evolución del gasto de los complementos de mínimos (millones de euros) en el periodo 1995-2003 fue la siguiente:

| Año | Importe complementos de mínimos | Aportación del Estado a su financiación | % de financiación con aportaciones públicas |
|---|---|---|---|
| 1995 | 3.419,12 | 1.394,59 | 40,79 |
| 1996 | 3.633,06 | 1.394,59 | 38,39 |
| 1997 | 3.654,78 | 96,16 | 2,63 |
| 1998 | 3.681,82 | 96,16 | 2,61 |
| 1999 | 3.699,72 | 97,89 | 2,65 |
| 2000 | 3.999,69 | 97,89 | 2,45 |
| 2001 | 4.101,65 | 97,89 | 2,39 |
| 2002 | 4.112,34 | 306,35 | 7,45 |
| 2003 | 4.132,14 | 606,35 | 14,67 |

**Fuente:** *Informe Económico-Financiero del Proyectos de Presupuestos de la Seguridad Social para 2004.*

frente a las actuaciones, en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o ayudas a sectores productivos, que pudiesen originar distorsiones en el normal equilibrio del sistema.

c) *La clarificación del balance económico-patrimonial de la Seguridad Social*, dando solución a la problemática de los préstamos concedidos por el Estado para cubrir déficits de la Seguridad Social a partir de la década de los noventa del pasado siglo [42].

### *3.2. El mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones*

Además de proseguir con los criterios de revalorización de las pensiones contenidos en el Informe de 1995 y en los Acuerdos sociales de 1997 y 2001 (que habían pasado a la legislación

[42] Problemática que sigue sin solucionarse, al menos, en lo que se refiere a los préstamos de cobertura para lograr el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social, ya que los mismos se han ido prorrogando en los años en que tocaba su devolución, a través de las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, a partir de la Ley 61/2003, de Presupuestos Generales del Estado para 2004 (disposición adicional quinta). Un análisis de la misma en PANIZO ROBLES, J.A.: «La Seguridad Social en el inicio del año 2004 (Comentario a las novedades en materia de Seguridad Social contenidas en las Leyes de Presupuestos y Acompañamiento para 2004, así como en la Ley de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social). *RTSS*. CEF, núm. 251, febrero 2004.
No deja de ser sorprendente la existencia de dichos préstamos para asegurar el equilibrio presupuestario del sistema de la Seguridad Social, una vez adecuada la financiación de la Seguridad Social a la naturaleza de las prestaciones (Ley 24/1997, de 15 de julio) cuando, también en aquellos años, existía ese equilibrio, partiendo de que las cotizaciones sociales únicamente financiasen el gasto contributivo, mientras que las prestaciones no contributivas tuviesen su financiación por medio de la imposición general, como se refleja en el cuadro siguiente:

*Evolución del superávit contributivo de la Seguridad Social* (*)

| Años | Ingresos cotizaciones (millones pts./euros) | Gasto contributivo (millones pts /euros) | Superávit contributivo (millones ptas./euros) |
|---|---|---|---|
| 1990 | 4.861.370 | 3,983.248 | 593.117 |
| 1991 | 5.421.598 | 4.533.626 | 887.972 |
| 1992 | 6.142.398 | 5.098.401 | 1.043.993 |
| 1993 | 6.491.394 | 5.617.076 | 874.318 |
| 1994 | 7.146.851 | 6.060.105 | 1.086.746 |
| 1995 | 6.980.092 | 6.589.226 | 389.966 |
| 1996 | 7.513.219 | 7.064.729 | 448,490 |
| 1997 | 7.993.884 | 7.721.489 | 272.335 |
| 1998 | 8.540.124 | 8.077.023 | 463.101 |
| 1999 | 9.169.908 | 8.462.239 | 701.586 |
| 2000 | 10.110.667 | 9.259.339 | 851.328 |
| 2001 | 11.046.375 | 9.744.717 | 1.301.658 |
| 2002 | 70.829,10 | 62.589,02 | 8.240,08 |
| 2003 | 71.701,92 | 64.630,96 | 7,170,96 |

(*) Hasta 2001: millones de pesetas; desde 2002, millones de euros.

**FUENTE:** *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2003.*

positiva [43] y, con base en los cuales, la revalorización de las pensiones se adecuaba a la evolución del IPC), en la reformulación del Pacto de Toledo de 2003 se abogaba porque quedase garantizado que las ganancias de poder adquisitivo que se pudiesen derivar de una inflación real inferior a la prevista se consolidasen con carácter permanente en las pensiones, evitando corrección a la baja de las cuantías de las mismas [44].

### *3.3. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social*

Respecto del Fondo de Reserva de la Seguridad Social se reitera que los excedentes que se produjesen deberían destinarse fundamentalmente a seguir dotando dicho Fondo, sin límite alguno y, en todo caso, teniendo en cuenta la situación social y económica; el resto de los excedentes deberían revertir al propio sistema de la Seguridad Social, cuestiones todas ellas recogidas en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora de aquel [45].

### *3.4. Financiación, simplificación e integración de Regímenes Especiales*

En una línea semejante a la del Acuerdo Social de 2001, en la reformulación de 2003 de las recomendaciones cuarta y séptima del Pacto de Toledo de 1995, se efectuaban las siguientes consideraciones:

a) Se aboga por la continuación del proceso de equiparación entre los diferentes Regímenes, teniendo en cuenta las peculiaridades de los colectivos a quienes va dirigido.

[43] Artículo 48 de la LGSS, en la redacción dada por la Ley 24/1997.

[44] Con esta precisión, se pretendía salir al paso de la situación generada en los años 1997 y 1998, como consecuencia de la redacción dada al apartado 1.3 del artículo 48 de la LGSS (a través de la Ley 24/1997). Conforme a la misma, en los casos en que la revalorización inicialmente practicada –conforme a la previsión de inflación– fuese superior a la evolución real del IPC, los pensionistas se veían obligados a devolver el exceso percibido, descontando el mismo en la revalorización del ejercicio económico siguiente. Esta situación se produjo en los ejercicios 1997 y 1998, sin que, en cumplimiento de las previsiones legales, se obligase a los pensionistas a la devolución de lo percibido, sino que, con efectos de 1 de enero de 1999, se procedió a la derogación del apartado de la LGSS mencionado, con lo que las ganancias derivadas de una inflación real inferior a la inicialmente prevista pasaron a consolidarse en favor de los pensionistas.
Sobre esta cuestión va a incidir, si bien desde otra perspectiva, el Informe sobre el seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo de enero de 2011.

[45] En la Ley 28/2003 se establece que los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la liquidación presupuestaria del mismo, se han de destinar prioritaria y mayoritariamente, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permita, al Fondo de reserva.
Las dotaciones efectivas y las materializaciones del Fondo de reserva han de ser acordadas por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los ministros de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda.
Respecto de la disposición de los activos del Fondo de reserva, los mismos únicamente se pueden destinar con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, y solo será posible llevar a cabo esta medida en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del sistema de la Seguridad Social, y sin que la disposición exceda en cada año del 3 por 100 de la suma de ambos conceptos, y precisa de autorización previa del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los ministros de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda.

b) Se recomienda seguir con el proceso de simplificación en orden a la existencia futura de dos grandes Regímenes en los que quedasen encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores por cuenta propia.

c) La adopción de las medidas necesarias para evitar discriminaciones de la mujer que pudieran producirse en el Régimen Especial agrario [46].

### *3.5. Mejora de las bases de cotización e incidencia de la cotización en el empleo*

En la reformulación de 2003 del Pacto de Toledo se efectúan dos consideraciones adicionales respecto de la cotización. De una parte, se aconsejaba una mayor aproximación de las bases de cotización a los salarios realmente percibidos, de modo que no se produjese una separación entre el crecimiento del tope de cotización y de los salarios (o, al menos, de los precios) evitando que creciese el salario no cotizado por exceder del tope de cotización, así como corregir los mecanismos de cotización de muchos colectivos que basan su cotización en cuantías mínimas fijas o cuando, al ser el importe de las bases de cotización de elección voluntaria, las personas afectadas optaban por bases mínimas.

A su vez, se recomendaba estudiar la situación de los Regímenes en los cuales la cotización mayoritariamente se efectuaba sobre bases mínimas [47], en orden a lograr una mejora progresiva de las bases de cotización, con la repercusión directa en las cuantías de las pensiones que se causasen [48].

En relación con las bonificaciones, reducciones y exoneraciones de cotizaciones sociales, se mantiene la opinión favorable a su mantenimiento, si bien orientándolas hacia el empleo estable e indefinido, favoreciendo la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo de personas con especiales dificultades de acceso o en situaciones de riesgo de expulsión de aquel, así como propiciando la permanencia en la actividad de los trabajadores de mayor edad, por su repercusión en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación [49].

### *3.6. La gestión de la Seguridad Social y la lucha contra el fraude*

En relación con la gestión de la Seguridad Social, el Congreso de los Diputados ponía énfasis en el logro de una gestión de carácter integral del sistema de Seguridad Social, que posibilitase que los ciudadanos tuviesen un conocimiento, lo más exhaustivo posible, de sus derechos y obligaciones

[46] Medida que ya había sido previamente adoptada a la aprobación del Informe sobre el seguimiento y evaluación del Pacto de Toledo en 2003. *Vid.* nota 38.

[47] En aquella fecha, los Regímenes Especiales de autónomos, agrario y de empleados de hogar.

[48] Estas dos cuestiones sobre las bases de cotización, contenidas en el Informe del Pacto de Toledo de 2003, van a ser objeto de ulterior consideración en el Informe de 2011.

[49] Todas estas cuestiones son objeto de regulación a través de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, que recoge los compromisos contenidos en el Acuerdo de igual denominación, suscrito el 9 de mayo de 2006, entre el Gobierno y las organizaciones sociales más representativas, el cual, a su vez, se enmarca en la Declaración para el Diálogo Social sobre competitividad, empleo estable y cohesión social, suscrita el 8 de julio de 2004, entre el Gobierno y las mencionadas organizaciones sociales.

para con la Seguridad Social, para lo cual se consideraba conveniente la modificación de la estructura organizativa de la Administración de la Seguridad Social, con una mayor integración de sus funciones gestoras, básicamente en los ámbitos recaudatorios y de gestión de las prestaciones.

De igual modo –y continuando las recomendaciones de 1995, así como las orientaciones recogidas en los acuerdos sociales precedentes– se demandaba un mayor control en las prestaciones de incapacidad temporal (IT) e incapacidad permanente, al objeto de evitar prácticas abusivas en relación con el acceso o el mantenimiento en el percibo de las mismas [50].

De igual modo, se abogaba por impulsar las medidas de lucha contra la economía irregular, con especial incidencia en la utilización inadecuada de la afiliación al RETA por parte de trabajadores respecto de los cuales se dan las características de ajeneidad y dependencia propias de la relación laboral.

### *3.7. Edad de jubilación*

Aunque con anterioridad a la aprobación de la reformulación en 2003 del Pacto de Toledo y como consecuencia del Acuerdo Social de 2001, ya se habían incorporado modificaciones en el ámbito de la jubilación, a través de la Ley 12/2001, de 9 de julio (jubilación parcial) [51] y en la Ley 35/2002, de 12 de julio (jubilación gradual y flexible) [52], en el documento parlamentario se reitera la necesidad de man-

[50] A pesar de las medidas adoptadas a partir de 1996, que tuvieron un reflejo positivo en la moderación del gasto en los ejercicios finales de la década (aunque buena parte de la disminución del gasto por IT en ese periodo se debió a la supresión progresiva de la prestación de invalidez provisional), sin embargo, a partir del año 2000 se veía una tendencia a un crecimiento importante de esta prestación, con incrementos superiores a dos dígitos, lo que era buena muestra de que, al igual que en los años 1990-1995, esta prestación estaba sirviendo para fines diferentes para la que fue concebida.
La evolución del gasto en la prestación de IT desde el Pacto de Toledo de 1995 venía siendo la siguiente:

| Ejercicio | C. comunes | Increm. | Cont. profes. | Increm. | Total | Increm. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1994 | 502.984 | | 58.515 | | 561,499 | |
| 1995 | 495.260 | –1,53 | 66.447 | 13,50 | 561.707 | 0,01 |
| 1996 | 513.239 | 3,61 | 71.416 | 7,53 | 584.655 | 4,09 |
| 1997 | 475.578 | –7,36 | 76.275 | 6,86 | 551.853 | –5,62 |
| 1998 | 441.709 | –7,12 | 84.613 | 10,88 | 526.322 | –4,62 |
| 1999 | 455.771 | 3,17 | 98.899 | 16,90 | 554.670 | 5,40 |
| 2000 | 516.703 | 13,38 | 112.962 | 27,00 | 629.670 | 13,52 |
| 2001 | 588.042 | 13,80 | 123.806 | 9,65 | 711.848 | 13,04 |
| 2002 | 3.970,82 | 12,35 | 783,66 | 5,31 | 4.754,48 | 11,13 |
| 2003 | 3.825,32 | –3,65 | 797,43 | 1,75 | 4.622,75 | –2,77 |
| 2004 | 4.469,85 | 16,83 | 842,61 | 5,67 | 5.312,46 | 14,95 |

(*) Hasta 2001, millones de pesetas; desde 2002, millones de euros.

**Fuente:** *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2004.*

[51] Y de su antecesor el Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, derogado por la Ley 12/2001.

[52] Precedida por el Real Decreto Ley 16/2001, de 27 de diciembre.

tener un sistema de jubilación flexible, así como la incentivación de la permanencia en la actividad de los trabajadores de más edad (en el objetivo de conseguir que el acceso real a la pensión de jubilación se fuese aproximando a la edad legal –65 años–) lo cual presenta ventajas para los propios trabajadores, su entorno y el conjunto de la sociedad, que de esta forma podía aprovechar la experiencia y los conocimientos de estos trabajadores, además de los efectos positivos para el sistema de pensiones.

Asimismo, se recomendaba evitar cualquier tipo de discriminación por razón de edad que tuviese por consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con plenas facultades físicas y psíquicas para continuar desarrollando su actividad, ya que únicamente en supuestos específicos y justificados deberían poder utilizarse recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supusieran jubilaciones anticipadas.

Por último, se abogaba la evaluación y, en su caso, la corrección de las diferencias de prestaciones que se pudiesen producir en las jubilaciones anticipadas cuando existiesen análogas condiciones de acceso y de esfuerzo contributivo. Bajo esta fórmula se querían poner de relieve las diferencias en la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación anticipada, así como la determinación de la cuantía de la pensión, cuando en el acceso a tal situación había mediado o no previamente una voluntariedad del trabajador en la extinción de la relación laboral [53].

### *3.8. Prestaciones de viudedad y orfandad y reforzamiento de la garantía de suficiencia*

En la reformulación del Pacto de Toledo de 2003, se efectúa la orientación de la necesidad de una consideración integral de las prestaciones de supervivencia que se dirija en una doble dirección: por un lado, dar una cobertura efectiva a las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento de una persona; por otro, mejorar sustancialmente las prestaciones de viudedad de las personas que no dispusiesen de otros ingresos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años [54].

A su vez, y dentro del reforzamiento de la suficiencia de las pensiones, se proponía seguir reforzando el poder adquisitivo de las pensiones de menor cuantía, con especial incidencia en la mejora de las pensiones más bajas del sistema contributivo [55]. Asimismo, se recomendaba revisar la incompatibilidad

[53] La problemática del acceso a la jubilación anticipada y los efectos en el sistema y en el mercado de trabajo son objeto de una consideración más detallada en el Informe sobre evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado el 25 de enero de 2011.

[54] Buena parte de estas medidas se habían adoptado con carácter previo al Pacto de Toledo de 2003, mediante la incorporación de medidas derivadas del Acuerdo Social de 2001.

[55] La evolución del número de pensiones con complementos por mínimos hasta 2003 había sido la siguiente:

| Ejercicio | N.º pensiones | % total pensiones |
|---|---|---|
| 1990 | 2.446.402 | 39,54 |
| 1995 | 2.563.848 | 36,42 |
| 2000 | 2.402.321 | 31,41 |
| 2001 | 2.405.837 | 31,18 |
| 2002 | 2.372.263 | 30,44 |
| 2003 | 2.328.942 | 29,76 |

entre la percepción del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) [56] y la pensión de viudedad con la finalidad de garantizar una suficiencia económica en casos de necesidad [57].

### 3.9. *Mujer y protección social*

Respecto de la incidencia de la cobertura social en la mujer, se constataba los efectos directos que sobre el nivel de protección social tenía la diferencia salarial existente entre las mujeres y los hombres, ya que este parámetro constituye un elemento esencial de la protección social futura, dado que las prestaciones económicas se calculan sobre las bases de cotización que, a su vez, responden a los salarios realmente percibidos.

Además, se proponía abordar el establecimiento de una protección específica de los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes, como elementos a considerar en las carreras de cotización, para evitar que tales periodos de cuidados implicasen desventajas sociales y, en consecuencia, constituyesen un obstáculo a la natalidad en la medida en que redunden en penalizaciones o menores niveles de protección individual [58].

Aunque en esta dirección, la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social [59], dio un paso más (al considerar como cotizado a la Seguridad Social los periodos de excedencia por cuidado de familiares), sin embargo seguían existiendo distorsiones entre la legislación laboral y la de Seguridad Social, ya que mientras que en la primera se preveía que una persona trabajadora pudiese obtener una excedencia de hasta tres años, por nacimiento de hijo o adopción de menor, sin embargo, a efectos de Seguridad Social, solo se consideraba como cotizado el primer año de esa excedencia, mejora que aborda la Ley Orgánica 3/2007, para la igual-

[56] Un análisis de la evolución del SOVI en García Ortega, J.: «El retiro obrero obligatorio: antecedentes y eficacia actual». *Tribuna Social*, núm. 39, 1994; López Gómez, J.M.: «Las pensiones del SOVI: problemas jurídicos actuales». *Temas Laborales*, núm. 121, 1991; o Montero García, F.: *Orígenes y antecedentes de la previsión social en España*. Ministerio Trabajo y Seguridad Social. 1988.

[57] La compatibilidad entre la pensión de viudedad y la pensión del SOVI se va a recoger a través de la Ley 9/2005, de 6 de junio (mediante la nueva redacción de la disp. trans. séptima LGSS) que posibilita la compatibilidad entre el importe de la pensión no concurrente del SOVI, aunque se perciba una pensión de viudedad del sistema de la Seguridad Social, siempre que la suma de todas las pensiones percibidas no supere un determinado límite, constituido por el doble del importe que, en cada momento, esté establecida para las pensiones mínimas de viudedad para beneficiarios con 65 o más años. (En 2011, la cuantía de la pensión mínima de viudedad, para beneficiarios con 65 o más años, se sitúa en 595,40 euros/mes.)
Sobre el contenido de la Ley 9/2005, Panizo Robles, J.A.: «El Parlamento mejora (directamente) la protección social (Las modificaciones recientes en la cobertura no contributiva del sistema de la Seguridad Social)». *RTSS*. CEF, núms. 269-270, agosto-septiembre 2005.

[58] *Vid.* Aguilera Izquierdo, R. y Cristóbal Roncero, R.: «Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral y su desarrollo normativo». *Tribuna Social*, núm. 134, 2002; Casas Baamonde, M.E.: «De la igualdad de retribución por razón de sexo a la eliminación de las discriminaciones: el nuevo derecho antidiscriminatorio». *Relaciones Laborales*, diciembre 2002; Fernández Prol, F.: «Excedencia por cuidado de familiares y Seguridad Social». *Revista de Derecho Social*, marzo 2003; y Gracia, P. y Bellani, D.: «Las políticas de conciliación en España y sus efectos: un análisis de las desigualdades de género en el trabajo del hogar y el empleo». *Fundación Alternativas*, núm. 51, 2010.

[59] Sobre el contenido de la Ley 52/2003, *vid.* Panizo Robles, J.A.: «Comentarios a las novedades incluidas en la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social», en AA.VV: «Las últimas reformas laborales del año 2003». *Justicia Laboral*. Lex Nova. núm. extraordinario, 2004.

dad efectiva entre mujeres y hombres, que representa un importante avance en todos los sectores y también en los ámbitos laborales [60] y de Seguridad Social [61].

### *3.10. Discapacidad*

En el ámbito de la protección de las situaciones derivadas de la presencia de la discapacidad, el Informe parlamentario de 2003 insistía en la necesidad de seguir avanzando en la cobertura protectora de las personas discapacitadas en lo que se refiere al disfrute de sus derechos sociales, evitando cualquier tipo de discriminación y fomentando su plena integración laboral y social [62].

[60] Entre los derechos laborales que contempla la Ley Orgánica 3/2007, figuran los siguientes:

- El derecho del trabajador a adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral en los términos que se establezcan en la negociación colectiva o en el acuerdo a que llegue con el empresario (art. 38.4 ET).
- El establecimiento de un permiso de dos días por el nacimiento de hijo y por el fallecimiento, accidente o enfermedad grave, hospitalización o –y en ello reside la novedad– intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario o de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (art. 37.3 ET).
- La mejora del permiso por lactancia de un menor de nueve meses consistente en la ausencia del trabajo en una hora, que puede dividir en dos fracciones (que se amplía el en caso de parto múltiple) pudiendo acumularse en jornadas completas, en los términos que se recojan en la negociación colectiva o el acuerdo individual que resulte de aplicación. (art. 37.4 ET).
- La ampliación de los supuestos de reducción de la jornada de trabajo (con la reducción proporcional del salario) en los supuestos de guarda legal de un menor o de una persona con discapacidad física, psíquica o sensorial, que no realice una actividad retribuida (art. 37.5 ET).
- La acomodación del disfrute de las vacaciones laborales, cuando las mismas coinciden con un periodo de baja por maternidad, adecuando la legislación española a los criterios que se deducían de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJCE de 18 de agosto de 2004. Caso C-342/01 - Asunto Gómez Merino).
- La suspensión del contrato de trabajo durante un periodo de 13 días por parte del progenitor diferente de la madre, en caso de maternidad biológica, o en los supuestos de adopción o acogimiento permanente (art. 48 bis ET).
- La ampliación de los periodos de excedencia por cuidado de familiares directos con reserva de puesto de trabajo (art. 46.3 ET).

[61] Entre ellos hay que destacar los siguientes:

- La mejora en la protección de las prestaciones de Seguridad Social en los casos de riesgo durante el embarazo (arts. 134 y 135 LGSS) y por maternidad en la modalidad contributiva (arts. 133 bis a 133 quinques LGSS).
- El establecimiento de una prestación económica de naturaleza no contributiva por maternidad en los casos en que la madre no tuviese derecho a la prestación contributiva (arts. 133 sexies y septies LGSS).
- El establecimiento de una prestación económica por paternidad, en los casos de nacimiento biológico, adopción o acogimiento, en línea con la posibilidad de suspender el contrato de trabajo ante tal circunstancia (arts. 133 octies a decies LGSS).
- El establecimiento de la prestación económica de la Seguridad Social por riesgo durante la lactancia, aplicable a todos los Regímenes de la Seguridad Social (arts. 135 bis y 135 ter LGSS).
- Las mejoras en las prestaciones familiares de naturaleza contributiva consistente en el mantenimiento de la cotización por los periodos de excedencia por cuidado de familiares (art. 180 LGSS).
- La posibilidad de que a las mujeres se les acredite un periodo de cotización de 112 días por cada hijo nacido, siempre que el nacimiento no hubiese dado lugar a la cotización efectiva (disp. adic. cuadragésima cuarta LGSS).

[62] Sobre el mismo tema, *vid.* PÉREZ BUENO, L.C.: «Necesidad de un nuevo marco jurídico para las personas con discapacidad en España». *Documentación Social*, 13/2003.
Antes de la aplicación de las medidas contenidas en el Acuerdo de medidas en materia de Seguridad Social (que se analiza en el epígrafe I.4 de este trabajo) tras la reformulación del Pacto de Toledo de 2003 se establecieron algunas medidas de mejora de la protección social de las personas discapacitadas, entre las que se encuentran las siguientes:

- La mejora de la protección en los ámbitos de las pensiones no contributivas por invalidez, de modo que se posibilita la percepción de la misma y un determinado nivel de ingresos procedentes de la actividad remunerada, en los términos

Además, se recomendaba que, en el desarrollo de las diferentes políticas públicas, y en especial de aquellas vinculadas al sistema de protección social, se evaluase su impacto sobre las personas discapacitadas [63].

### *3.11. El sistema español de pensiones en el marco de la Unión Europea*

Por último, en el Informe parlamentario de 2003 se efectuaban unas reflexiones sobre el sistema español de pensiones, en el marco de la Unión Europea, en el que se ponía de relieve la necesidad de cumplir los objetivos prefijados (dentro del método abierto de coordinación) en orden a asegurar la capacidad de los sistemas para el cumplimiento de sus objetivos sociales, el mantenimiento de su sostenibilidad financiera y la satisfacción de nuevas necesidades de la sociedad.

Para el cumplimiento de estos objetivos, en la evolución del sistema se demandaba una mayor coordinación en las políticas sociales y laborales de los Estados miembros; una mayor portabilidad de las pensiones en el ámbito de la Unión Europea (en especial –aunque no lo señala expresamente el documento parlamentario– en las pensiones complementarias o profesionales); el establecimiento de mejores y más extensos mecanismos de información por parte de las oficinas públicas sobre el sistema de Seguridad Social aplicable a las ofertas de colocación y, en su caso, sobre la conservación de los derechos adquiridos en este campo; y, a su vez, una mayor eficiencia y cooperación entre las Administraciones.

## 4. El Acuerdo Social de 2006 y las modificaciones normativas llevadas a cabo [64]

Aparte de algunas medidas que se habían regulado con anterioridad, la concreción en el ordenamiento jurídico de varios de los contenidos de las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2003 se recogen en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, [65] la

establecidos en la Ley 8/2005, de 6 de junio, de modo que, durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad profesional o laboral, se puede compatibilizar la percepción íntegra de esa pensión y los rendimientos obtenidos de la actividad profesional o laboral, siempre que la suma de una y otros no superen una determinada cantidad, fijada en el IPREM (para el año 2011, 532,51 euros mensuales –conforme a lo establecido en la disp. adic. decimoctava de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011); si se supera esta cuantía, se minora de la pensión no contributiva el 50 por 100 del exceso de la pensión, sin que, en ningún caso, la suma de los ingresos y de la pensión no contributiva puedan exceder 1,5 veces el IPREM (en 2011, 798,77 euros/mes).

- La compatibilidad entre las pensiones de orfandad y las asignaciones familiares, en los supuestos de beneficiarios discapacitados para todo trabajo, conforme a las previsiones de la Ley 8/2005, que modifica las reglas de incompatibilidad establecidas en la Ley 53/2002, de 10 de diciembre.

[63] Con ello, se seguía el precedente de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, en la que a través de la modificación de la Ley 50/1997, del Gobierno, se obliga a que cualquier proyecto de disposición legal o reglamentaria vaya acompañada de un estudio en el que se analice el impacto de género de las mismas.

[64] En las dos ocasiones anteriores sobre las recomendaciones del Pacto de Toledo, los partidos que tuvieron que aplicar las recomendaciones del mismo, al tener las responsabilidades gubernamentales, se encontraban en la oposición en el momento de aprobarse el Informe correspondiente.

[65] No obstante, aparte de la Ley 40/2007 existen un buen número de disposiciones en materia de Seguridad Social cuyas medidas se enmarcan, de igual modo, en las recomendaciones del Pacto de Toledo, entre las que se encuentran:

cual, a su vez, deriva también del Acuerdo Social del mismo nombre, suscrito el 13 de julio de 2006 entre el Gobierno y las organizaciones sociales más representativas [66], disposición normativa en la que se plasman [67] las siguientes medidas:

### *4.1. Medidas relacionadas con los ingresos*

En relación con los ingresos, se reitera la adecuación de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, conforme a dos premisas: de una parte, la ratificación del plazo establecido en el ordenamiento jurídico para que la carga que supone la financiación de tales complementos fuese soportada, en su integridad, por las aportaciones del Estado (plazo que ha de finalizar en 2014, conforme a las previsiones de la disp. trans. decimocuarta LGSS); de otra que, mientras dure el periodo de transitoriedad hasta la financiación estatal completa de tales complementos, las mejoras que se produjesen sobre los mismos fuesen asumidas por el Estado, mediante la imposición general.

Pero, además, se recoge el compromiso de simplificación de la tarifa de cotización por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, adecuando las primas a la realidad productiva, simplificando la forma de asignación de las tarifas a las empresas y favoreciendo su gestión, previsiones llevadas al ordenamiento jurídico mediante la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, mediante la que se aprobó una nueva tarifa de primas para la cotización a la Seguridad Social por contingencias profesionales [68].

En lo que se refiere a la evolución de las cotizaciones sociales, en un marco que asegurase la competitividad de las empresas españolas y permitiese el desarrollo económico, pero, al tiempo, mantuviese una correspondencia adecuada entre aportaciones y prestaciones, se aboga porque las bases mínimas de cotización en cada uno de los Regímenes garantizasen el equilibrio entre aportaciones y prestaciones en todas las carreras de cotización, mientras que las bases máximas de cotización habrían de evolucionar conforme a la variación real del IPC.

---

- La Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.
- La Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de trabajadores por cuenta propia o autónomos.
- La Ley 20/2009, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.
- La Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajos autónomos.
- Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2005 a 2011, en las que se recogen medidas relacionadas con la Seguridad Social.
- Las Leyes 43/2006, 27/2009 o 35/2010 que, aunque relacionadas con materias propias de los ámbitos laborales, sin embargo contienen medidas que inciden en el ámbito del sistema de Seguridad Social.

[66] Desde el Pacto de Toledo de 1995, el Acuerdo Social de 13 de julio de 2006 fue el primero, en materia de Seguridad Social, suscrito por todas las organizaciones sociales más representativas.

[67] Las plasmaciones normativas del Acuerdo Social de 2006 se han realizado primordialmente a través de las Leyes 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social y en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios económicos 2007 a 2010.

[68] La disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006 fue modificada por la disposición final decimocuarta de la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, por la disposición final decimotercera de la Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y por la disposición final octava de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010.

### 4.2. *Mejora de la acción protectora no contributiva*

En el ámbito de la protección de naturaleza no contributiva (entendida esta expresión en su más amplia acepción) se acuerda el establecimiento de una serie de medidas con la finalidad de incrementar el nivel de cobertura de los colectivos más desfavorecidos, como la mejora de las prestaciones vinculadas a la maternidad y a la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, recogidas la mayor parte de ellas en la Ley Orgánica 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres [69]; el incremento de la cobertura de las pensiones de orfandad (tanto en lo que se refiere a edad del percibo de la pensión [70], a las causas de extinción [71] o en lo que se refiere a los límites de ingresos para continuar percibiendo la prestación más allá de los 18 años [72]) o la mejora de los complementos a mínimos de las pensiones de viudedad, cuando los beneficiarios de las mismas fuesen personas con discapacidad [73].

### 4.3. *Medidas en relación con la pensión de jubilación*

El Acuerdo Social de 2006 contiene un conjunto de medidas relacionadas con la pensión de jubilación, cuya concreción se recoge básicamente en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre [74], del modo siguiente:

a) La modificación de los periodos de carencia para acceder a la pensión de jubilación, eliminando los denominados «días cuota», es decir, la parte proporcional correspondiente por

---

[69] Sobre la Ley Orgánica 3/2007 y su incidencia en los ámbitos laborales y de Seguridad Social, *vid.* los trabajos contenidos en la *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario, 2007. De igual forma, y en relación con la incidencia de la misma en el ámbito de la Seguridad Social, *vid.* Castro Argüelles, M.A. y Álvarez Alonso, D.: *La igualdad efectiva de mujeres y hombres a partir de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo*. Thomson-Civitas. Pamplona. 2007; Panizo Robles, J.A.: «Igualdad de género, conciliación familiar y laboral y Seguridad Social (a propósito de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres)». *RTSS*. CEF, núm. 290, mayo 2007; o Pérez Alonso, M.A.: «Las novedades en el Régimen General de la Seguridad Social tras la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres». *Aranzadi Social*, núm. 3, junio 2007.

[70] En los supuestos de orfandad absoluta, cuando el huérfano, en la fecha de extinción de la pensión, está realizando estudios (en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006).

[71] A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1335/2005, la extinción de la pensión de orfandad ya no se produce, en todos los casos, por el matrimonio del huérfano, al establecerse una regulación singular en los casos en que el huérfano está discapacitado. Un análisis de este real decreto en Panizo Robles, J.A.: «La nueva reordenación de las prestaciones familiares de la Seguridad Social (a propósito del Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre)». *Tribuna Social*, núms. 181, 182 y 183, enero, febrero y marzo 2005.

[72] Límite que pasa del 75 por 100 del SMI al 100 por 100 de dicha magnitud [art. 181 a) LGSS, en la redacción dada por el artículo 6 de la Ley 40/2007].

[73] Las Leyes de Presupuestos Generales de los últimos ejercicios han llevado al ordenamiento jurídico las previsiones del Acuerdo Social de 2006, en lo que respecta a la mejora de las pensiones mínimas.

[74] Un análisis de la Ley 40/2007, en AA.VV. (Cavas Martínez F., dir.): *La Reforma de la Seguridad Social de 2007. Análisis de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre (RCL 2007), de medidas en materia de Seguridad Social*. Murcia. Ediciones Laborum. 2007; Barrios Baudor, G.L.: *Ley de medidas en materia de Seguridad social: Análisis de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre*. Civitas, Cizur Menor (NA). 2008; Blasco Lahoz, F. y Piñeyroa de la Fuente, A.J.: *La última reforma de la Seguridad Social: la Ley 40/2007, de 4 de diciembre*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2008; Monereo Pérez, J.L.: *Las contingencias comunes protegidas por la seguridad social: Estudio de su régimen jurídico. Actualizado con las novedades introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. Granada. Comares. 2008; Panizo Robles, J.A.: «La reforma de la Seguridad Social (Comentario a la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social)». *RTSS*. CEF, núm. 298, enero 2008.

pagas extraordinarias [75], si bien la exigencia del nuevo periodo no se produjo con la entrada en vigor de la Ley 40/2007, sino que se incorpora un periodo paulatino de 5 años [76].

b) La modificación de las condiciones de acceso a la jubilación anticipada, con reducción de la cuantía de la pensión, recogidas en la Ley 35/2002 [77], a través de una mejora en la determinación del periodo de cotización exigido para acceder a la pensión, extendiendo el carácter de involuntariedad en la extinción de la relación laboral (exigida apara acceder a la jubilación anticipada) a las producidas en el marco de un expediente de regulación de empleo, acabando de esta forma con las controversias [78] producidas con anterioridad [79] y modifican-

[75] Con la exigencia de 15 años efectivos de cotización o su equivalente en días (5.475 días) como periodo mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación se salía al paso de la doctrina del Tribunal Supremo, contenida en su sentencia en interés de ley de 10 de junio de 1974, que había entendido computable, a efectos de la determinación de los periodos de carencia de las prestaciones económicas, la parte proporcional de pagas extraordinarias de carácter obligatorio, regla que fue extendida, a partir de 1986, a los diferentes Regímenes Especiales.

[76] Ahora bien, la exigencia de los 15 años efectivos no se produce desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 40/2007, ya que en la misma se prevé un periodo progresivo de 5 años, incrementando los 4.700 días reales de cotización que se exigen en la actualidad en 77 días por cada seis meses transcurridos desde la entrada en vigor de la reforma, de manera que al final del proceso paulatino se exigirían los señalados 5.475 días, del modo siguiente:

| Fecha | Periodo de cotización exigible | |
|---|---|---|
| | Días reales | Equivalente en «días cuota» |
| En 31-12-2007 | 4.700 | 5.475 |
| 01-07-2008 | 4.777 | 5.573 |
| 01-01-2009 | 4.854 | 5.663 |
| 01-07-2009 | 4.931 | 5.726 |
| 01-01-2010 | 5.008 | 5.843 |
| 01-07-2010 | 5.085 | 5.933 |
| 01-01-2001 | 5.162 | 6.022 |
| 01-07-2011 | 5.239 | 6.112 |
| 01-01-2012 | 5.316 | 6.202 |
| 01-07-2012 | 5.393 | 6.292 |
| 01-01-2013 | 5.475 | 6.386 |

[77] La ley 35/2002 (en cumplimiento de los compromisos contenidos en el Acuerdo Social de 2001) amplió las posibilidades de jubilación anticipada, más allá de los tradicionales esquemas «mutualistas», abriendo la posibilidad de jubilación anticipada, a partir de los 61 años de edad, cuando se cumpliesen, además, los requisitos de cese involuntario en la extinción de la relación laboral, la permanencia del trabajador inscrito durante un periodo mínimo de 6 meses en la correspondiente Oficina de Empleo como demandante de empleo, así como la acreditación de un amplio periodo de cotización, establecido en 30 años.

[78] *Vid.* la doctrina de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo concretada en Sentencias de 9 de diciembre de 2002, 22 de enero de 2002, 12 de febrero de 2003, 30 de abril de 2003, 29 de mayo de 2003, 9 de julio de 2003, 20 de septiembre de 2005, 6 de febrero de 2006 o 7 de abril de 2006. En todas ellas, se calificó la extinción de la relación laboral como voluntaria, cuando la baja en la empresa se ha desenvuelto a través de jubilaciones incentivadas que, al menos formalmente, precisan del consentimiento del trabajador.

[79] Además, el apartado 2 de la disposición final tercera de la Ley 40/2007 previó que, a los efectos de acceso a la jubilación anticipada o para la determinación de la cuantía de la misma, se considera en todo caso que las jubilaciones anticipadas causadas entre el 1 de enero de 2004 (fecha de entrada en vigor de la Ley 52/2003) y el 1 de enero de 2008 (fecha de

do el coeficiente reductor de la pensión en los casos en que se acreditasen 30 años de cotización, que pasaba a ser del 7,5 por 100 frente al 8 por 100 anterior [80].

c) Se procede a una alteración en la regulación del acceso anticipado a la jubilación como consecuencia de la realización de actividades peligrosas, penosas o tóxicas [81].

La Ley 40/2007 mantiene la posibilidad de reducir la edad de jubilación [82] (aunque con algunas limitaciones [83]) a los colectivos que desempeñen actividades que sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, reducción de la edad que también puede alcanzar a las personas con discapacidad en un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 [84] en los términos contenidos en el correspondiente real decreto acordado a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales o también en un grado de discapacidad igual o superior al 45 por 100, siempre que, en este último supuesto, se trate de disca-

entrada en vigor de la Ley 40/2007) motivadas por ceses en la relación laboral producidos en virtud de expedientes de regulación de empleo tenían carácter involuntario, con la revisión, a instancia de los interesados, de las resoluciones denegatorias de las pensiones de jubilación anticipada o las cuantías de las pensiones ya reconocidas.

80 A tal efecto, los apartados tres y cinco del artículo tercero de la Ley 40/2007 dieron nueva redacción al artículo 161 bis y a la disposición transitoria tercera de la LGSS, situando los coeficientes reductores de la cuantía de la pensión de jubilación anticipada, por cada año que le falte al pensionista para cumplir los 65 años en los siguientes.

| Periodo de cotización | Jubilación mutualista | | Jubilación anticipada mediando extinción no voluntaria relación laboral |
|---|---|---|---|
| | Sin extinción involuntaria relación laboral | Con extinción involuntaria relación laboral | |
| Menos de 30 años | 8 | 8 | No se aplica |
| 30 años | 8 | 8 | 8 |
| Entre 31 y 34 años | 8 | 7,5 | 7,5 |
| Entre 35 y 37 años | 8 | 7 | 7 |
| Entre 38 y 39 años | 8 | 6,5 | 6,5 |
| 40 o más años | 8 | 6 | 6 |

81 El ordenamiento de la Seguridad Social prevé la reducción de la edad de jubilación, sin que el acceso anticipado tenga incidencia en la cuantía de la pensión, cuando se trata de actividades desarrolladas que acrediten índices elevados de peligrosidad, penosidad, toxicidad o insalubridad, autorizando, en tales supuestos, para que el Gobierno proceda a la reducción de la edad de jubilación, mediante real decreto, bien fijando una edad inferior a la establecida con carácter general o mediante la aplicación de unos coeficientes reductores de la edad, de cuantía variable y que minoran la edad en función del tiempo desarrollado en la actividad objeto de reducción. En cualquiera de los dos supuestos, el tiempo en que se reduce la edad de jubilación se considera cotizado a efectos del cálculo del importe de la pensión, por lo que el interesado no experimenta pérdida en la cuantía de la misma.

82 Si bien limitando la anticipación de la edad de jubilación al cumplimiento de los 52 años, salvo en lo que se refiere a los trabajadores incorporados a diferentes Regímenes Especiales (básicamente, los de la minería del carbón y de trabajadores del mar) a los que se les seguía aplicando las reglas establecidas en la normativa anterior.

83 Como son que los coeficientes reductores de la edad de jubilación no se tuviesen en cuenta para la acreditación de la edad exigida para acceder a la jubilación parcial, a los beneficios sobre el acceso a la jubilación a una edad superior a los 65 años de edad, o que, a efectos de la aplicación de los incrementos de los porcentajes sobre la base reguladora para el cálculo de la pensión de jubilación, cuando se accede a ella más allá de los 65 años (pudiendo hacerlo al cumplimiento de dicha edad) la misma no se considerase sustituida por la edad equivalente, en los casos de jubilación anticipada por la realización de los trabajos penosos, peligrosos o tóxicos.

84 El Real Decreto 1539/2003, de 5 de diciembre, estableció los coeficientes reductores de la edad de jubilación en favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía.

pacidades reglamentariamente determinadas en los que concurran evidencias que determinan de forma generalizada y apreciable una reducción de la esperanza de vida de esas personas [85].

No obstante, la novedad más importante fue la de establecer un procedimiento general [86] en la aplicación de tales coeficientes, previendo la obligación de la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral en que incurriesen los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad, e imponiendo la obligación de compensar al sistema de la Seguridad Social por los costes que le ocasiona el anticipo en el acceso a la jubilación, a través de «cotizaciones recargadas», a fin de mantener el equilibrio económico y financiero del sistema [87].

d) Adaptaciones en la regulación de la jubilación parcial, modificando las condiciones de acceso a esta pensión recogidas en la Ley 35/2002, de 12 de julio, que implicaban una carga económica importante para el sistema de pensiones.

En esta dirección, se modificaron los requisitos exigidos al jubilado parcial, ampliando a 61 los años (frente a los 60 anteriores, que se mantienen no obstante en el caso de los trabajadores mutualistas) para acceder a la pensión, si bien en un proceso de aplicación paulatina; se precisa la acreditación de un periodo mínimo de antigüedad en la empresa (o en el grupo de empresas) que se fija en seis años, si bien con un periodo paulatino de aplicación y de un periodo mínimo de cotización de 30 años –periodo que coincide con el que se exige para el acceso a la jubilación anticipada con reducción en la cuantía de la pensión– nuevo requisito aplicable de igual modo con un periodo paulatino y, por último, se reduce el abanico de reducción de la jornada de trabajo que puede efectuar el jubilado parcial, pues de un abanico de entre el 85 al 25 por 100 se fija la reducción de jornada en el intervalo 75 al 25 por 100, también exigible en modo paulatino.

No obstante, la disposición transitoria segunda del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modifica las condiciones de acceso a la jubilación parcial, de modo que, hasta el 31 de diciembre de 2012, únicamente pueden acogerse a la jubilación parcial los trabajadores que, sin haber

---

85 Las previsiones legales están desarrolladas en el Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por 100.

86 A través de la nueva disposición adicional cuadragésima quinta en la LGSS, incorporada por la disposición final segunda de la Ley 40/2007.

87 Tras la entrada en vigor de la Ley 40/2007 a dos colectivos se les han aplicado los mecanismos de acceso anticipado a la pensión de jubilación:

- De una parte a los bomberos que prestan servicios para Administraciones, organismos e instituciones públicas, a través del Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo.
- De otra, a los miembros de la Ertzaintza (policía autonómica vasca), mediante la disposición adicional cuadragésima séptima de la LGSS (incorporada por el apartado trece de la disp. final tercera de la Ley 26/1009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010).

El artículo 132 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, prevé las cotizaciones recargadas, para dicho ejercicio, de los colectivos señalados.

cumplido los 61 años, acrediten 6 años de antigüedad en la empresa y 30 de cotización, y resulten afectados por compromisos adoptados en expedientes de regulación de empleo o por medio de convenios y acuerdos colectivos de empresa, aprobados o suscritos, respectivamente, con anterioridad al 25 de mayo de 2010 (fecha de entrada en vigor del real decreto-ley citado). Solamente en estos casos, el trabajador puede acceder a la jubilación parcial con 60 años, condicionado a que el relevista sea contratado a jornada completa mediante un contrato de duración indefinida o a los 60 años y 6 meses, cuando el relevista sea contratado en otras condiciones; en los demás supuestos, se exigen todos los requisitos generales, eliminándose los periodos de aplicación paulatina [88].

Asimismo, a través de la Ley 40/2007 se modificaron las condiciones del trabajador que sustituye al jubilado parcial en la jornada abandona (o trabajador relevista), estableciendo un cierto margen de flexibilidad, al posibilitar que se pueda concertar el contrato de relevo, aunque el puesto de trabajo del jubilado parcial y el del relevista no correspondan al mismo grupo o categoría, si la base de cotización del relevista es equivalente, como mínimo, al 65 por 100 de la del jubilado parcial [89].

e) La mejora de los incentivos a la prolongación de la vida laboral, cuando se accede a la jubilación en una fecha posterior al cumplimiento de la edad legal (pudiendo hacerlo en esa fecha), de modo que dichos incentivos no se aplicasen únicamente a quienes acreditasen 35 años de cotización (como se había establecido en la Ley 35/2002), sino en todos los supuestos en que una persona, pudiendo acceder a la pensión a los 65 años, de forma voluntaria retrasa ese acceso. De igual modo, se establecen mecanismos que posibilitan que los incentivos tuviesen una efectividad real en los casos en que el importe de la pensión se encontraba limitado por la aplicación del «tope máximo» de pensión pública [90].

88 La disposición derogatoria del Real Decreto-Ley 8/2010 procede a la derogación de las disposiciones transitorias cuarta y decimoséptima de la LGSS, en las redacciones dadas, respectivamente, por los artículos 3.Seis y 4.2 de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

89 El artículo 12.6 c) del ET dispone una correspondencia entre los puestos de trabajo del jubilado parcial y del relevista, al indicar que el puesto de trabajo de este último podrá ser el mismo del trabajador sustituido o uno similar, entendiendo por tal el desempeño de tareas correspondientes al mismo grupo profesional o categoría equivalente.

90 De acuerdo con las modificaciones incorporadas por la Ley 40/2007, en los casos en que se accediese a la jubilación a una edad superior a los 65 años, siempre que al cumplir esta edad se acreditase como mínimo 15 años de cotización, se reconoce al interesado un porcentaje adicional consistente en un 2 por 100 por cada año completo transcurrido entre la fecha en que cumplió dicha edad y la del hecho causante de la pensión, porcentaje que se eleva al 3 por 100 cuando el interesado hubiera acreditado al menos 40 años de cotización al cumplir 65 años.
Si, en el momento de reconocer la pensión, la cuantía de la misma alcanza el límite de pensión pública, sin que se haya aplicado el porcentaje adicional o aplicándolo solo parcialmente, el interesado tiene derecho, además, a percibir anualmente una cantidad cuyo importe se obtiene aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso, sin que la suma de su importe y el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputo anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, también en cómputo anual.
De otra, se amplían las *bonificaciones de cuotas a favor de los trabajadores de mayor edad*. Si en el Acuerdo de 2001 se incorporaron unas bonificaciones de las cotizaciones empresariales en los supuestos de contratos de trabajo indefinidos que estuviesen suscritos con trabajadores con 60 o más años y que acreditasen una antigüedad en la empresa de, al menos 5 años, tras el Acuerdo de 2006 se establece una bonificación del 40 por 100 de la aportación empresarial en la cotización por contingencias comunes, salvo las correspondientes a la IT derivada de las mismas, siempre que se diesen los siguientes supuestos: que se tratase de trabajadores con 59 o más años de edad y que contasen en la empresa con una antigüedad mínima de 4 años.

### 4.4. *Medidas relacionadas con la pensión de incapacidad permanente*

En el objetivo de la mejora de la regulación de la incapacidad permanente, y a fin de evitar que esta prestación se convirtiese en un acceso a la protección para las carreras de cotización insuficientes, la Ley 40/2007 [91] modificó el periodo mínimo de cotización [92] requerido para el acceso a la pensión de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, unificando el mismo en el caso de los menores de 31 años, que pasó a ser de 1/3 del tiempo transcurrido desde la fecha en que se cumplieron los 16 años y la del hecho causante de la prestación [93].

No obstante, para incentivar la cotización a la Seguridad Social y, al tiempo, evitar que con periodos cortos y tardíos de cotización se pudiesen generar prestaciones iguales a situaciones de amplias carreras de cotización, dentro de un sistema que se ha delimitado como básicamente contributivo, la novedad esencial de la Ley 40/2007 en este ámbito residió en la modificación de la determinación de la cuantía de la pensión de incapacidad permanente, cuando derivase de enfermedad común, la cual pasa a calcularse en función de los años de cotización previos [94].

### 4.5. *La reformulación de la pensión de viudedad*

El Acuerdo Social de 2006 se hizo eco de las demandas [95] que se venían efectuando en orden a que la regulación de la pensión de viudedad se acomodase a las profundas transformaciones acae-

[91] Sobre la incidencia de la Ley 40/2007 en las prestaciones de incapacidad permanente, *vid.* MOLINS GARCÍA-ATANCE, J.: «La regulación de la incapacidad temporal y la incapacidad permanente en la Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social». *Justicia Laboral*, núm. 38, agosto 2008; y PANIZO ROBLES, J.A.: «La modificación parcial de la regulación de las prestaciones de la Seguridad Social por incapacidad (Comentario a la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social). *Tribuna Social*, núm. 210, junio 2008; o PÉREZ ALONSO, M.A.: *Nuevas prestaciones de incapacidad temporal, incapacidad permanente y jubilación en el RGSS: (especial referencia a la Ley 40/2007).* Valencia. Tirant Lo Blanch. 2008.

[92] Respecto de los periodos de cotización exigibles para el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social, *Vid.* MALDONADO MOLINA, J.A.: «Los periodos mínimos de cotización». *RTSS*. CEF, núm. 237, diciembre 2002.

[93] El periodo de cotización exigido para las pensiones de incapacidad permanente, cuando se trata de menores de 31 años es, tras la aplicación de la Ley 40/2007, el siguiente:

| Edad del pensionista | Periodo exigido | Edad del pensionista | Periodo exigido | Edad del pensionista | Periodo exigido |
|---|---|---|---|---|---|
| 16 años | – | 17 años | 4 meses | 18 años | 8 meses |
| 19 años | 12 meses | 20 años | 16 meses | 21 años | 20 meses |
| 22 años | 24 meses | 23 años | 28 meses | 23 años | 32 meses |
| 24 años | 36 meses | 25 años | 40 meses | 26 años | 44 meses |
| 27 años | 48 meses | 28 años | 52 meses | 29 años | 56 meses |
| 30 años | 60 meses | | | | |

[94] Otra medida que afecta a la pensión de incapacidad permanente está relacionada con la cuantía del complemento por gran invalidez, con la finalidad de dotarlo de una mayor equidad. Si en la legislación anterior dicho complemento equivalía al 50 por 100 de la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente, tras la entrada en vigor de aquella la cuantía del mencionado complemento es el resultado de sumar el 45 por 100 del importe de la base mínima de cotización vigente en la fecha del hecho causante y el 30 por 100 de la base de cotización del trabajador, correspondiente a la contingencia de la que derive la pensión, sin que, en cualquier supuesto, el resultado pueda ser inferior al 45 por 100 del importe de la pensión de incapacidad permanente.

[95] Especialmente gráfico e ilustrativo a este respecto es el título y el contenido del trabajo de SEMPERE NAVARRO, A.V.: «Los reajustes de la Seguridad Social en 2001-2002. Croquis para iniciados». *Aranzadi Social*, núm. 21; o TORTUERO PLAZA,

cidas en las últimas décadas en las estructuras familiares, y no continuase ligada con carácter exclusivo a la existencia de un matrimonio previo, sin tener en cuenta las nuevas realidades familiares, especialmente las uniones convivenciales, realidades que sí se tenían en cuenta en los sistemas de pensiones de nuestro entorno o en los textos de diferentes organizaciones internacionales. Con base en tales objetivos, la Ley 40/2007 procede a una profunda transformación de la regulación de las pensiones de viudedad, en el modo siguiente [96]:

a) Se procede al establecimiento de nuevos requisitos en el acceso a la pensión de viudedad, exigiendo, en los casos en que el fallecimiento derivase de enfermedad común, no sobrevenida tras el vínculo conyugal, que el matrimonio se haya celebrado con un año de antelación como mínimo a la fecha del fallecimiento o, alternativamente, la existencia de hijos comunes [97].

b) Se altera la regulación de la pensión de viudedad en los supuestos de separación, divorcio o nulidad, ya que no se precisa solo que el beneficiario fuese o hubiese sido cónyuge legítimo del fallecido –con las salvedades en las situaciones de convivencia de hecho que se analizan en el apartado siguiente– sino que se condiciona el derecho a la prestación de la Seguridad Social a que la persona sobreviviente sea acreedora de la pensión compensatoria a que se refiere el artículo 97 del Código Civil y, además, a que dicha pensión quedase extinguida como consecuencia del fallecimiento de quien la abonaba [98].

   También se procede a la modificación de la regulación en los supuestos en que existan varios beneficiarios de la pensión de viudedad, ya que, manteniendo los criterios de distribución de la pensión [99], en todo caso se garantiza a quien era cónyuge en el momento del falleci-

J.L.: «La protección por muerte y supervivencia: una ordenación ajena a la realidad social y a los valores constitucionales» (en colaboración con Panizo Robles, J.A.), en AA.VV.: *El modelo social en la Constitución Española de 1978*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Diciembre 2003.

96 Sobre el tema, *vid.* Desdentado Aroca, E.: *La pensión de viudedad ante los nuevos retos del Derecho de Familia: un estudio para una prestación en crisis*. Albacete, Ed. Bomarzo 2009; Diaz Aznarte, M.T.: «Las prestaciones por muerte y supervivencia en el ordenamiento español tras la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social», en Monereo Pérez, J.L. (dir.): *La reforma de la Seguridad Social. Estudio sistemático de la Ley 4/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. La Ley. 2008; Ojeda Avilés, A «La reformulación de la pensión de viudedad». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm 74, 2008; o Toscani Giménez, D.: «La reformulación de la pensión de viudedad en la Ley 40/2007: algunas reflexiones críticas». *RTSS*. CEF, núm. 302, 2008.

97 En los casos en que no se pudiese acceder al derecho a pensión de viudedad por no acreditar que el matrimonio ha tenido una duración de un año o, alternativamente, por la inexistencia de hijos comunes, pero se reuniese el resto de requisitos, se genera el derecho a una prestación temporal en cuantía igual a la de la pensión de viudedad que le hubiera correspondido y con una duración de dos años.
El periodo de matrimonio previo, con una duración de un año, no es exigible en los supuestos en que, en la fecha de celebración del mismo, se acredite un periodo de convivencia con el causante que, sumado al de duración del matrimonio, supere los dos años. *Vid.* la STS de 14 de junio de 2010, así como los comentarios efectuados sobre la misma en García Paredes, M.L.: *Pensión de viudedad. Causante que fallece por enfermedad no sobrevenida tras el matrimonio. Periodo de convivencia con el causante*. La Ley. Wolters Kluiwer. 14290/2010.

98 La exigencia de la existencia de pensión compensatoria se relativiza en los supuestos en que el divorcio vino precedido por situaciones de violencia de género o de maltrato familiar, las cuales podían haber generado la falta de petición de la pensión compensatoria.

99 Es decir, que en el caso de existir cónyuge la pensión se atribuye a este, si bien la cuantía de la pensión se reduce en la parte proporcional que corresponda en función del tiempo de matrimonio con otra persona sobreviviente.
*Vid.* Ballesteros Pastor, I.: «La cuantía de la pensión de viudedad tras la Ley 40/2007, de 4 de diciembre: cambios puntuales y entrada en juego de las uniones de hecho». *Tribuna Social*, núm. 209, mayo 2008.

miento el 40 por 100 de la pensión y, de otra, en los casos de no existencia de matrimonio en el momento del fallecimiento la distribución se efectúa sin computar los periodos en blanco [100]. No obstante, en ningún caso, la pensión de viudedad a favor del cónyuge divorciado superviviente puede superar la cuantía de la pensión compensatoria [101].

c) Se posibilita el acceso a la pensión de viudedad sin la existencia de matrimonio, si bien debe haber existido una unidad convivencial («pareja de hecho») en las condiciones que establece la propia Ley 40/2007 [102], la dependencia económica con el fallecido, acreditada mediante la disposición de unos ingresos por parte del solicitante de la pensión, y referidos al año natural anterior al fallecimiento, que no superen un determinado límite [103].

---

100 Frente a la situación anterior, en la que, si no existía cónyuge en el momento del fallecimiento, pero sí persona o personas unidas con el causante mediante matrimonio, disuelto anteriormente, la pensión se atribuía en función de la duración del matrimonio, sin que correspondiese atribución de pensión por los periodos en que no existiese matrimonio (periodos en blanco).

101 Nuevo límite incorporado en la LGSS, a través de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, como consecuencia de la modificación de las condiciones de acceso a la pensión de viudedad, posibilitando el acceso a la misma en relación con divorcios producidos antes del 1 de enero de 2008 (así como a los hechos causantes producidos entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2009, siempre que el divorcio o la separación se hubiese producido antes del 1 de enero de 2008), para salir del paso a las reivindicaciones de colectivos de personas divorciadas o separadas, sin pensión compensatoria, quienes venían alegando que la regulación de la Ley 40/2007 no podía aplicarse a las situaciones de separación o divorcio generadas antes de la fecha señalada, ya que, al acordarse el convenio regulador de la separación o el divorcio, no existía disposición legal alguna conforme a la cual la inexistencia de pensión compensatoria podía tener consecuencias en futuros derechos de Seguridad Social y, consiguientemente, de haberse dado dicha circunstancia tal vez las medidas acordadas en dicho convenio hubiesen sido diferentes.
En tal sentido, la disposición final tercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 posibilitó el acceso a la pensión de viudedad, aunque en el momento del fallecimiento no existiese pensión compensatoria, siempre que entre la fecha del divorcio o de la separación judicial y la fecha del fallecimiento del causante de la pensión de viudedad hubiese transcurrido un periodo de tiempo no superior a 10 años; que el vínculo matrimonial hubiese tenido una duración mínima de 10 años y que, en la fecha del fallecimiento, existiesen hijos comunes del matrimonio o, en su caso, el beneficiario de la pensión tuviese una edad superior a los 50 años. En estos supuestos, la pensión pasaba a calcularse conforme a la legislación anterior a la Ley 40/2007, pero sin que, en ningún supuesto, pudiera acceder a la pensión la persona que hubiese sido deudora de la pensión compensatoria.
Un análisis más pormenorizado de las modificaciones incorporadas por la Ley 26/2009, en Panizo Robles, J.A.: «La Seguridad Social en la Ley de Presupuestos para 2009». *RTSS*. CEF, núms. 331, febrero 2009.

102 La Ley 40/2007 (art. 174.3 LGSS) y a efectos del acceso a la pensión de viudedad considera pareja de hecho a la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a 5 años.
La existencia de pareja de hecho se ha de acreditar a través de dos medios exclusivos: bien mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos del lugar de residencia; bien mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. En cualquier caso, la inscripción o la formalización del correspondiente documento público deben haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante.

103 El límite de ingresos que condiciona el acceso a la pensión de viudedad se sitúa, con carácter general, en el 50 por 100 de la suma de los propios y de los del causante y en el 25 por 100, en caso de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad. En cualquier caso, se puede reconocer pensión de viudedad, aun superando tales porcentajes, siempre que los ingresos del solicitante de la pensión sean inferiores a 1,5 veces el importe del SMI, requisito que deberá concurrir tanto en el momento del hecho causante de la prestación, como durante el periodo de su percepción. Este límite se incrementa en 0,5 veces la cuantía del SMI por cada hijo común, con derecho a la pensión de orfandad que conviva con el solicitante de la pensión.
Para el ejercicio 2011, la cuantía del SMI se sitúa en 641,40 euros/mes o 8.979,60 euros/año.

### *4.6. Modificaciones en la pensión de orfandad*

Aunque no con la incidencia de la pensión de viudedad, la regulación de la pensión de orfandad es objeto de modificaciones por la Ley 40/2007 [104], dado que se alteran los requisitos de acceso a la misma, en lo concerniente al causante, dado que, manteniendo los requisitos de carácter general, sin embargo se excepciona el requisito de cotización, aunque el fallecimiento esté originado por una enfermedad común. En cuanto al propio huérfano, en los supuestos de percepción de la pensión más allá de los 18 años, se aumentan los ingresos de aquel que permiten el percibo de la misma, que de estar situados en el 75 por 100 de la cuantía del SMI, pasan a ser del 100 por 100 de dicha magnitud [105].

Además, en los casos de concurrencia entre las pensiones de orfandad con las de viudedad, aunque, con carácter general, la suma de las pensiones de viudedad y de orfandad derivadas del mismo causante no pueden superar el 100 por 100 de la base reguladora, sin embargo cuando la pensión de viudedad se haya calculado teniendo en cuenta el porcentaje del 70 por 100 [106], se puede superar el límite indicado, aunque en ningún caso a efectos de la aplicación de la pensión de orfandad se pueda aplicar un porcentaje superior al 20 por 100, ni el conjunto de todas las pensiones de orfandad pueda ser superior a la cuantía resultante de aplicar a la respectiva base reguladora del 48 por 100 [107].

Por último, en los casos de acrecimiento de la pensión de orfandad por ausencia de la pensión de viudedad [108], se aplica una regulación extensiva de modo que el mismo se produce en todos los supuestos, cualquiera que sea la filiación de los huérfanos, saliendo al paso de la práctica administrativa y jurisprudencial anterior [109] que establecía una diferencia de regulación en los casos en que, aun no existiendo pensión de viudedad, se habían dado previamente los supuestos de acceso, frente a los casos en que la falta de matrimonio entre los progenitores nunca hubiese originado –al menos hasta la Ley 40/2007– la existencia de la pensión de viudedad.

---

104 Sobre las modificaciones incorporadas por la Ley 40/2007 en la regulación de la pensión de orfandad, *vid.*, entre otras, PÉREZ ALONSO, M.A.: *Nueva pensión de viudedad y orfandad en el Régimen General de la Seguridad Social*. Valencia. Tirant Lo Blanch. 2008; RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «La protección por muerte y supervivencia», en CAVAS MARTÍNEZ, F. (dir.): *La reforma de la Seguridad Social de 2007*. Murcia. Ed Laborum. 2007; y SAMPEDRO CORRAL, M.: «Modificaciones introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, en la prestación de muerte y supervivencia». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 74, 2008.

105 Para el ejercicio 2011, ese límite se sitúa en 8.979,60 euros/año, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1795/2010, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo para 2011.

106 Es decir, en los casos en que el pensionista de viudedad cumpla los requisitos de cargas familiares y menores ingresos en los términos contenidos en el Real Decreto 1465/2001.

107 Con lo cual el límite específico conjunto de las pensiones de viudedad y de orfandad (cuando la pensión de viudedad se calcule con el 70 por 100 de la base reguladora) pasa a ser del 118 por 100.

108 En estos casos, el 45 por 100 de la base reguladora del causante se atribuye, junto con la pensión de orfandad, al huérfano, originando el crecimiento de aquella.

109 Como habían indicado las SSTS de 23 de febrero, 5 de abril, 20 de julio y 2 de diciembre de 1994, 31 de enero y 10 de julio de 1995 y 18 de noviembre de 1998. Contra esta doctrina jurisprudencial reacciona el Tribunal Constitucional en Sentencia 154/2006, de 22 de mayo de 2006.

En tal sentido, el apartado 1 de la disposición adicional quinta de la Ley 40/2007 [110] prevé de forma expresa que, en los supuestos de orfandad, las prestaciones a percibir por los huérfanos se otorgarán en régimen de igualdad cualquiera que sea su filiación, en los términos y condiciones que reglamentariamente se establezcan [111].

### *4.7. La mejora del control de las prestaciones de incapacidad temporal (IT)*

En el ámbito de la gestión de la IT se aboga por potenciar un control de esta prestación, de modo que la misma siga constituyendo una renta de sustitución a quienes realmente, con base en la enfermedad o el accidente, tienen que cesar temporalmente en su actividad (con la consecuente pérdida de ingresos), evitando los supuestos de acceso indebido a la protección y potenciando los mecanismos de control de la prestación por una doble vía: de una parte, a través una mayor coordinación y colaboración entre las entidades responsables del pago de la prestación (sean Entidades Gestoras o Mutuas) con los Servicios de Salud y, asimismo, dotando a los servicios médicos de las Entidades Gestoras de un mayor protagonismo en el control de la verificación de la pérdida temporal de la capacidad de trabajo de los interesados, bien situando las competencias de aquellos en una posición equivalente a la atribuida a la inspección médica u organismo equivalente de los Servicios de Salud [112], bien atribuyendo en exclusiva a las Entidades Gestoras el control de la situación de la IT [113].

Conforme a tales objetivos, las medidas que se recogen en la Ley 40/2007 son las siguientes:

a) Se sitúa el control de la prestación de la IT en los servicios médicos de la Entidad Gestora responsable del pago económico, a partir del duodécimo mes de la baja [114], estableciendo

110 Las previsiones legales son objeto de desarrollo a través del artículo 2 del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, el cual procede a determinar los supuestos y condiciones del incremento a través de una variada casuística en relación con los incrementos de las pensiones de orfandad, ante la inexistencia de pensión de viudedad. Un análisis de esta disposición en Panizo Robles, J.A.: «La nueva regulación reglamentaria de las prestaciones económicas de la Seguridad Social relacionadas con la maternidad (Comentario al RD 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural)». *RTSS*. CEF, núm. 313, abril 2009.

111 Además de las señaladas, se producen en la Ley 40/2007 otras mejoras de la pensión de orfandad, como son:

- Una mayor flexibilidad en la compatibilidad entre la percepción de la pensión de orfandad y el trabajo en el sector público (mediante la derogación del párrafo segundo del apdo. 2 del art. 179 de la LGSS y de la disp. trans. novena de la Ley 53/1984, de 26 de noviembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
- La previsión de que la cuantía de la pensión de orfandad alcance, al menos, el 33 por 100 del IPREM. Para el ejercicio 2011, el importe del IPREM es de 532,51 euros/mes.

112 Básicamente para los procesos de IT inferiores en su duración a 12 meses, a través un proceso de aplicación paulatina que ha concluido con las previsiones contenidas en la Ley 35/2010, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo.

113 Para los procesos con una duración superior a 12 meses, en los términos establecidos en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre.

114 Sobre la reforma de la IT contenida en la Ley 40/2007 (desarrollada por el RD 1430/2009) *vid.* Álvarez de la Rosa, M.: «Las prestaciones por Incapacidad Temporal e Incapacidad Permanente en un mundo laboral cambiante». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Seguridad Social. núm. extraordinario 2008; Ferrando García, M.F.: «La incapacidad temporal», en AA .VV. (Cavas Martínez F. dir.): *La Reforma de la Seguridad Social de 2007. Análisis de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre (RCL 2007), de medidas en materia de Seguridad Social*. Murcia. Ediciones Laborum. 2007; Jover Ramírez, C.: «La incapacidad temporal y permanente tras la Ley de medidas en mate-

al tiempo un procedimiento específico que, intentado salvaguardar las competencias de los dos organismos que inciden en los procesos correspondientes el INSS y los Servicios de Salud, residencia en el primero la competencia relativa a la finalización de un proceso de IT (con efectos tanto en la prestación económica de la Seguridad Social como en los ámbitos laborales) posibilitando que la Entidad Gestora pueda reconsiderar la decisión inicialmente adoptada, cuando así se proponga desde los Servicios de Salud, cuya actuación viene condicionada, a su vez, por una instancia previa del trabajador, disconforme con el alta médica expedida por el INSS.

La Ley 35/2010 [115] ha dado un nuevo paso en la reforma operada por la Ley 40/2007, incrementando las competencias de los servicios médicos del INSS en la esfera del control de los procesos de IT, cuando los mismos no hayan alcanzado una duración de 365 días. Si con anterioridad a la Ley 35/2010, en estos procesos los servicios médicos del INSS no podían expedir altas médicas, sino únicamente plantear ante los Servicios de Salud propuesta de alta médica [116] o iniciativas de la misma [117], en la nueva regulación los inspectores médicos que prestan servicios en la mencionada Entidad Gestora se sitúan en un mismo nivel de competencia que los profesionales sanitarios de los Servicios de Salud en relación con la evaluación del accidente o la enfermedad respecto de la capacidad laboral de la persona interesada [118].

Además, se faculta a las Mutuas para que puedan asumir, a su cargo, el coste originado por la realización de pruebas diagnósticas, tratamientos y procesos de recuperación fun-

ria de Seguridad Social» *Temas Laborales*, núm. 94, 2008; y Panizo Robles, J.A.: «La reforma de la Seguridad Social (Comentario a la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social)». *RTSS*. CEF, núm. 298, enero 2008, y «Un nuevo paso en el control de la prestación de la Seguridad Social por incapacidad temporal: el Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en relación con la prestación por incapacidad temporal». *RTSS*, CEF, núm. 320, noviembre 2009.

115 La disposición adicional decimonovena de la Ley 35/2010 incorpora en la LGSS una nueva disposición adicional –la quincuagésima segunda–, relacionada con las competencias sobre los procesos de IT.

116 La propuesta de alta viene precedida de un reconocimiento médico del trabajador y la misma puede ser confirmada o rechazada por los Servicios de Salud, en los términos del artículo 78 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, artículo 5 del Real Decreto 575/1997, de 18 de abril y Orden de 19 de junio de 1997.

117 La facultad del INSS, a través de sus servicios médicos, de expedir altas médicas a los efectos económicos de la prestación, altas que precisaban la conformidad, expresa o tácita, de los Servicios de Salud. De expedirse esta modalidad de altas, durante los seis meses siguientes, las subsiguientes bajas médicas deberían expedirse por la inspección médica u órgano equivalente del Servicio de Salud.
Frente a lo que sucede con las propuestas de alta, en relación con los procesos de IT derivados de una contingencia común, respecto de las que las Mutuas podían plantearlas directamente ante los Servicios de Salud, sin embargo, carecen de esta facultad en relación con las altas médicas económicas, en las que únicamente podían plantear la correspondiente intención de alta ante el INSS, siendo esta entidad la competente para expedirlas en los términos reflejados en el Real Decreto 1117/1998, ya que, aunque el artículo 44 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, extendió a las Mutuas la facultad de expedir altas, a los exclusivos efectos de la prestación económica, sin embargo condicionó el ejercicio de esa facultad a los términos que se estableciesen reglamentariamente, sin que, a pesar del tiempo transcurrido, se hayan aprobado las correspondientes disposiciones reglamentarias.

118 La Inspección Médica u órgano equivalente de los Servicios de Salud, por propia iniciativa o a instancia de parte está facultada para revisar la actuación de los facultativos, de modo que pueden expedir el parte de alta médica en cualquier momento. A su vez, cuando el alta médica haya sido expedida por la Inspección Médica, en los siguientes seis meses, un nuevo parte de baja médica solo puede ser expedido por aquella.

cional dirigidos a evitar la prolongación innecesaria de los procesos de baja laboral por contingencias comunes de los trabajadores del sistema de la Seguridad Social, siempre que los mismos se deriven de acuerdos o convenios establecidos conforme a la normativa vigente. En todo caso, la asunción de los costes indicados no produce que los mismos no sean objeto de resarcimiento posterior por los Servicios de Salud o por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, según fuese la entidad a quien correspondiese originariamente haber realizado esas pruebas diagnósticas o los tratamientos de recuperación.

b) De otra parte, se ha situado en la competencia de la Entidad Gestora la facultad de revisar las resoluciones adoptadas por las Mutuas en los procesos de IT, a través del procedimiento reglamentariamente establecido [119].

### *4.8. Reformas en la estructura del sistema de la Seguridad Social*

En el marco de las recomendaciones tercera y sexta del Pacto de Toledo (1995) y de la recomendación cuarta de la reformulación del mismo en 2003, en el Acuerdo Social de 2006 se recogieron también compromisos sobre la simplificación y convergencia de Regímenes Especiales que se orienta en los siguientes principios.

#### 4.8.1. La integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el RETA

El Acuerdo Social de 2006 parte de la aplicación del Acuerdo suscrito el 20 de octubre de 2005, entre la Administración y las organizaciones profesionales agrarias [120], en orden a la integración en el RETA de los trabajadores por cuenta propia incorporados en el Régimen Agrario, estableciendo un sistema especial de cotización en favor de los trabajadores agrarios por cuenta propia titulares de explotaciones familiares o que trabajen en las mismas.

Estas previsiones se llevan al ordenamiento jurídico a través de la Ley 18/2007, de 4 de julio [121], que regula la integración de tales trabajadores en el RETA, si bien estableciendo un «sistema especial a favor de los trabajadores agrarios» que encuadre a los agricultores agrarios en quienes concurran

[119] En los términos previstos en la disposición adicional decimonovena de la Ley 40/2007, desarrollados por el Real Decreto 1430/2009, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, en relación con la prestación de incapacidad temporal

[120] La Asociación de Jóvenes Agricultores de España (ASAJA), la Coordinadoras de Organizaciones Agrarias y Ganaderas (COAG) y la Unión de Pequeños Agricultores (UPA). Un análisis de este Acuerdo en Cardenal Carro, M. y Hierro Hierro, F.J.: «Comentario al Acuerdo sobre encuadramiento y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores agrarios por cuenta propia». *Aranzadi Social*, núm. 16, enero 2006.

[121] Un análisis de la Ley 18/2007 en Fernández Orrico, F.J.: «La tortuosa integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el RETA». *RTSS*. CEF, núm. 301, abril 2008; o García Romero, B.: «La integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el Régimen especial de trabajadores autónomos». *Foro de Seguridad Social*. núm., 20 junio 2008.

determinadas circunstancias de dedicación plena a la actividad agraria y limitación de los ingresos procedentes [122], que produce determinados efectos en la cotización exigible [123].

#### 4.8.2. La integración en el Régimen General de los trabajadores agrarios por cuenta ajena

El Acuerdo Social de 2006 previó asimismo la integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el Régimen General, que sirviese para la mejora de la cobertura social de los mismos, sin que al tiempo perjudicase la competitividad de las explotaciones agrarias, integración que, a pesar del tiempo transcurrido, todavía no se ha llevado a la práctica.

No obstante, en el Régimen Agrario se han establecido unas modalidades de cotización que, frente a las anteriores, facilitan el objetivo de la integración, modalidades que consisten en diferenciar entre los periodos de realización de una actividad por cuenta ajena (y en las que se cotiza conforme a las reglas del Régimen General, si bien con unos tipos y bases inferiores) de aquellos en los que el trabajador no realiza una actividad, pero sí se mantiene incluido en el denominado «Censo agrario», cotización que recae en exclusiva en el trabajador [124].

[122] Conforme a la Ley 18/2007 quedan incorporados en el RETA a través del sistema especial, los trabajadores agrarios por cuenta propia (y sus familiares) siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Ostentar la titularidad de una explotación agraria y obtener, al menos, el 50 por 100 de su renta total de la realización de actividades agrarias u otras complementarias, siempre que la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25 por 100 de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias de las mismas, sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total.
b) Los rendimientos anuales netos obtenidos de la explotación agraria por cada titular de la misma no han de superar la cuantía equivalente al 75 por 100 del importe, en cómputo anual, de la base máxima de cotización establecida en cada momento en el Régimen General de la Seguridad Social (para 2011, 38.761,20 euros/año).
c) La realización de labores agrarias de forma personal y directa en la explotación agraria de la que sea titular, aun cuando ocupen trabajadores por cuenta ajena, siempre que no se trate de más de dos trabajadores fijos o, de tratarse de trabajadores con contrato de trabajo de duración determinada, que el número total de jornales satisfechos no supere los 546 en un año, computado de fecha a fecha. En el caso de que en la explotación agraria existan dos o más titulares, en alta todos ellos en el RETA, se añade al número de trabajadores o jornales señalados un trabajador fijo más, o 273 jornales al año, en caso de trabajadores eventuales, por cada titular de la explotación agraria, excluido el primero.

[123] En estos casos, la base de cotización es equivalente a la base mínima vigente en el Régimen de Autónomos, aplicándose a la misma un tipo de cotización del 18,75 por 100. Si el trabajador, en aplicación de las modalidades establecidas en Régimen de Autónomos opta por una base de cotización superior a la mínima, sobre el exceso de base se aplica el tipo de cotización vigente en cada momento en el citado Régimen para las contingencias de cobertura obligatoria.
Respecto de las contingencias de cobertura voluntaria, se aplican los tipos de cotización vigentes, con carácter general, en el Régimen de Autónomos.
Además, se incorporan unas reducciones, con una duración de cinco años, en las cuotas a ingresar, en favor de las personas incorporadas a la actividad agraria, con 40 o menos años de edad en el momento de dicha incorporación y que sean cónyuges o descendientes del titular de la explotación agraria

[124] Para el ejercicio 2011 (*vid.* art. 132.Tres de la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011) estas modalidades son las siguientes:

a) En las bases de cotización, se diferencia según que se trate de periodos de inactividad laboral o de periodos de trabajo y, dentro de estos, si se opta por la modalidad de cotización mensual o se lleva a cabo en función de la jornada real.
En cualquier caso, la base de cotización para el grupo 1.º se calcula de acuerdo a las reglas establecidas en la legislación del Régimen General de la Seguridad Social, de modo que la base de cotización pasa a estar constituida por las remuneraciones totales que sean percibidas por el interesado, cualquier que sea su denominación y la periodicidad

#### 4.8.3. Régimen de empleados de hogar

Respecto del Régimen de empleados de hogar [125], el Acuerdo Social de 2006 se decantaba por la modificación de la regulación de la relación laboral de carácter especial, a fin de adecuarla a la realidad actual, así como, dentro del objetivo de mejora de las prestaciones de los trabajadores (especialmente, en la cobertura de contingencias profesionales y del inicio del percibo de la prestación de IT) por posibilitar el establecimiento de medidas de aplicación paulatina que tiendan a la convergencia de tipos de cotización con el Régimen General, como paso previo a la integración del colectivo en este último Régimen, cuando la identidad de tipos de cotización fuese plena [126].

#### 4.8.4. Modificaciones en el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado

La última modificación respecto de la estructura del sistema de la Seguridad Social ha incidido en el Régimen de Clases Pasivas [127] y ha implicado la integración, con efectos del 1 de enero de

---

con la que se perciba. Respecto de los demás grupos, la base de cotización, en la modalidad de cotización mensual, se sitúa en 986,70 euros, mientras que en la modalidad de cotización diaria la base de cotización es equivalente a dividir entre 23 la cuantía anterior, lo que equivale a una base de 42,90 euros.

b) Durante los periodos en que no se presten servicios efectivos durante cada mensualidad, las bases mensuales de cotización de los trabajadores, incluidos en el censo del Régimen General agrario son equivalentes a las bases mínimas vigentes en el Régimen General de la Seguridad Social, según el grupo de cotización de encuadramiento, considerando que, dentro de cada mes, existen periodos de inactividad cuando el número de jornadas reales realizadas durante el mismo sea inferior al 76,67 por 100 de los días naturales en que el trabajador figure inscrito en el censo.

c) Respecto de los tipos de cotización, durante los periodos de actividad y a efectos de la cotización por contingencias comunes, el tipo de cotización es el 20,20 por 100, del que el 15,50 por 100 es a cargo de la empresa y el 4,70 por 100 a cargo del trabajador. Para la cotización por contingencias profesionales se aplican los tipos de cotización de la tarifa de primas vigente en cada momento, que corre por cuenta exclusiva del empleador. A su vez, por los periodos de inactividad a los trabajadores incorporados al censo de este Régimen, se aplica el tipo del 11,50 por 100, siendo la cotización resultante a cargo exclusivo del trabajador.

d) Para minorar el efecto de las subidas de las cuantías de las bases de cotización, se mantiene unas reducciones que, en el caso de trabajadores incluidos en el censo agrario y pertenecientes a los grupos 2 al 11, se sitúan en 56,35 euros, en cómputo mensual, mientras que en los supuestos de cotización por jornadas reales respecto a los trabajadores con contrato temporal y fijo discontinuo, incluidos en el censo agrario y pertenecientes a los grupos 2 al 11, la reducción es de 2,45 euros por cada jornada.

[125] Sobre el Régimen Especial de empleados de hogar, *vid.* Gorelli Hernández, J.: «Régimen Especial de Empleadas de Hogar» en AA.VV.: *Sistema de Seguridad Social*. 9.ª ed. Madrid. Tecnos. 2007; Luján Alcaraz, J.: *El Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar*. Pamplona. Aranzadi. 2000; Pieters, D.: «¿Cómo conseguir una protección social adecuada de los empleados domésticos?». *Tribuna Social,* núm. 207, marzo 2008; o Selma Penalva, A. y Luján Alcaraz, J.: «La reforma del Régimen Especial de Seguridad Social de los empleados del Hogar». *Foro de Seguridad Social*, núm. 20, junio 2008; o Val Tena, A.: «El Régimen Especial de Seguridad Social de los empleados de hogar». *Tribuna Social*, núm. 207, marzo 2008.

[126] En el ámbito de la mejora de la protección de las personas afiliadas al Régimen de empleados de hogar, la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, ha incorporado al ámbito de cobertura la correspondiente a las contingencias profesionales, con el alcance que se establezca reglamentariamente. Sobre esta modificación legal, *vid.* Panizo Robles, J.A.: «La Seguridad Social al inicio de 2011 (Comentarios a la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y otras disposiciones legales de reciente promulgación)». *RTSS*. CEF, núm. 335, febrero 2011.

[127] A través del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. Sobre el alcance de la medida, *vid.* Panizo Robles, J.A.: *op. cit*. en la nota anterior.

2011, de los funcionarios de nuevas entrada que, conforme a la legislación anterior, deberían haber quedado integrados en el Régimen de Clases Pasivas.

La integración opera únicamente en relación con el régimen de Clases Pasivas, por lo que respecto del personal funcionario civil, del perteneciente a Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas y de los funcionarios de la Administración de Justicia que, a partir del 1 de enero de 2011, se integren en el Régimen General de la Seguridad Social, la incorporación al mismo surte efectos en relación con las pensiones, por lo que la asistencia sanitaria, los servicios sociales y demás prestaciones económicas se seguirán recibiendo a través de los mecanismos mutualistas previstos para el conjunto de los funcionarios correspondientes [128].

No obstante, la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios de nuevo ingreso no es completa, puesto que se mantienen, en cualquier caso, determinadas especificidades de los colectivos en cuanto a cuatro cuestiones, como son la edad forzosa de los correspondientes colectivos, que afecta, en especial, a los funcionarios de las Fueras Armadas y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado [129]; la gestión de la incapacidad permanente, en especial en cuanto a los tribunales médicos competentes para la declaración de incapacidad o inutilidad del funcionario [130]; las especificidades de cobertura aplicables al personal militar de carácter no permanente, respecto de las contingencias no contempladas por figuras equivalentes en la acción protectora del mencionado Régimen [131]; y, por último y respecto del personal de las Fuerzas Armadas y de las

[128] Aunque con la medida señalada se prosigue con la homogeneización de la cobertura de los diferentes Regímenes de Seguridad Social aplicados a los funcionarios que prestan servicios a una misma Administración, sin embargo la misma no se alcanza en su totalidad y, por lo que se refiere a la Administración General de Estado, a partir del 1 de enero de 2011, coexistirán, a efectos de Seguridad Social, cuatro colectivos diferenciados:

- Los funcionarios integrados a todos los efectos en el Régimen General de la Seguridad Social.
- Los funcionarios incorporados a todos los efectos en el respectivo Régimen Especial de Funcionarios, que percibirán las pensiones a través del Régimen de Clases Pasivas del Estado, mientras que el resto de prestaciones y servicios se recibirán a través de la respectiva Mutualidad. Se trata de un colectivo a extinguir, ya que el ingreso de nuevos funcionarios llevará consigo su encuadramiento, a los efectos exclusivos de las pensiones, en el Régimen General de la Seguridad Social.
- El colectivo de nuevo ingreso a los Cuerpos, Escalas o categorías que, antes del 1 de enero de 2011, deberían haber quedado incluidas en el Régimen Especial de Funcionarios, respecto de los cuales se produce un doble ámbito de cobertura: las pensiones pasan a ser recibidas a través del Régimen General, mientras que las demás prestaciones y servicios se recibirán de las Mutualidades correspondientes.
- Por el contrario, el personal incluido en el ámbito personal de cobertura del Régimen de Clases Pasivas a 31 de diciembre de 2010 que, con posterioridad a dicha fecha, y sin solución de continuidad, ingrese, cualquiera que sea el sistema de acceso, o reingrese, en otro Cuerpo que hubiera motivado, en dicha fecha, su encuadramiento en el Régimen de Clases Pasivas, continua incluido en dicho régimen.

[129] Que, con carácter obligatorio, han de jubilarse a los 65 años, sin perjuicio de la aplicación de mecanismos específicos como los de la «segunda actividad», «reserva», etc.

[130] Mientras que, en relación con los funcionarios civiles sujetos a la legislación de Clases Pasivas, la declaración de la situación de incapacidad permanente viene precedida por la actuación de los Equipos de Valoración de las Incapacidades (EVI) del INSS, en los términos establecidos en la disposición adicional segunda del Real Decreto 397/1996, de 2 de abril (regulador del Registro de Prestaciones Sociales Públicas), sin embargo en lo que respecta al personal de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la declaración de la situación de incapacidad permanente se lleva a cabo a través de órganos (tribunales) médicos propios, de acuerdo con lo previsto en los artículos 12 y siguientes del Real Decreto 1556/1995, de 21 de septiembre, mediante el que se desarrolla y aplica la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad.

[131] Sobre la Seguridad Social de los militares profesionales de carácter no permanente, *vid.* el contenido del Real Decreto 1186/2001, de 2 de noviembre, mediante el que se regulan las pensiones e indemnizaciones del Régimen de Clases Pasi-

Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, el régimen de las pensiones extraordinarias previsto en la normativa de Clases Pasivas del Estado.

## II. LA NUEVA REFORMULACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO DE 2011 Y SU CONCRECIÓN EN EL ACUERDO SOCIAL Y ECONÓMICO PARA EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE LAS PENSIONES

### 1. El marco de la reforma

El Informe parlamentario de 2011 sobre la evaluación y reforma del sistema de Seguridad Social enmarca las recomendaciones formuladas en dos ámbitos: de una parte, las tensiones que el sistema de pensiones va a experimentar en el medio plazo, como consecuencia de la evolución demográfica de la sociedad española y, de otra, en el proceso de reformas llevadas a cabo en los países de la Unión Europea, dentro de las orientaciones que se están fijando por los Consejos comunitarios.

#### *1.1. La evolución demográfica de la sociedad española*

Como ya se anunciaba en el Informe del Pacto de Toledo de 2003, la evolución demográfica de la sociedad española viene caracterizada por una fuerte reducción de la tasa de natalidad y un paulatino incremento de la esperanza de vida al nacer [132], lo que origina profundos cambios en la

vas del Estado a los militares de complemento y a los militares profesionales de tropa y marinería y aprueba los cuadros médicos para el reconocimiento de dichas prestaciones.

[132] La evolución de la esperanza de vida de la población perceptora de pensión con 65 años es la siguiente:

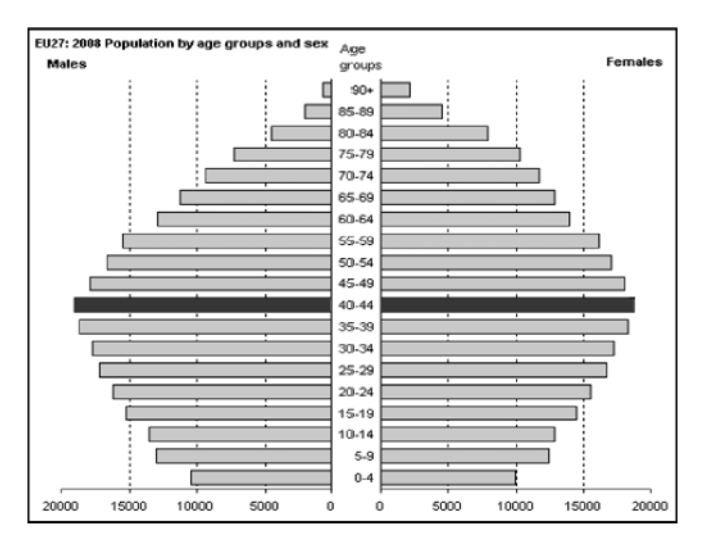
| Modalidad de pensión percibida | 2008 | 2050 | 2060 | Aumento esperanza de vida 2008-2050 | Aumento esperanza de vida 2008-2060 |
|---|---|---|---|---|---|
| Jubilación | | | | | |
| Esperanza a los 65 años | 20,01 | 22,82 | 23,11 | 2,8 | 3,1 |
| Esperanza a los 80 años | 8,91 | 10,39 | 10,55 | 1,5 | 1,6 |
| Viudedad | | | | | |
| Esperanza a los 65 años | 21,52 | 24,60 | 24,89 | 3,1 | 3,4 |
| Esperanza a los 80 años | 9,70 | 11,65 | 11,84 | 2,0 | 2,1 |
| Incapacidad permanente | | | | | |
| Esperanza a los 65 años | 16,38 | 18,25 | 18,48 | 1,9 | 2,1 |
| Esperanza a los 80 años | 7,82 | 9,01 | 9,15 | 1,2 | 1,3 |

**Fuente:** *Datos INE/Seguridad Social. Recogido del Anexo del Informe parlamentario de enero 2011.*

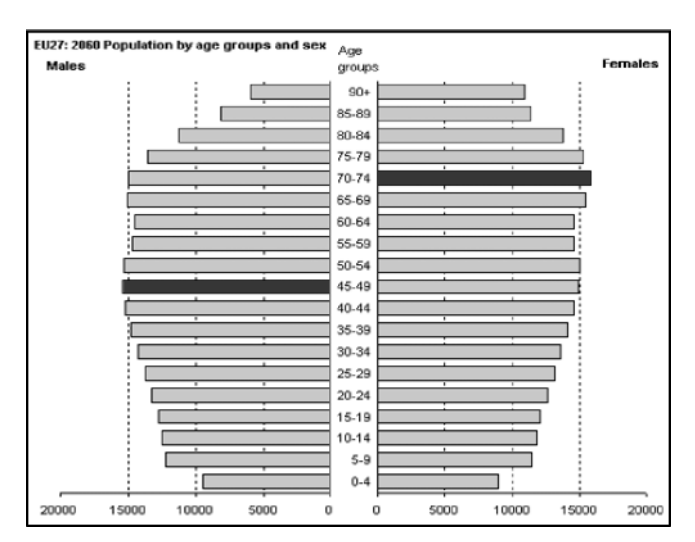
pirámide poblacional [133] en la que cobra una mayor presencia la población con una edad igual o superior a los 65 años [134].

[133] La comparación de la estructura demográfica de la población en 2008 y en 2060 se refleja en los siguientes cuadros.

2008




2060




**FUENTE:** *Cuadros recogidos del Informe de Toledo, 2011*

[134] En el Informe parlamentario se alude a varias proyecciones demográficas, como son las siguientes:

- Proyecciones del Instituto Nacional de Estadística.
- Proyecciones efectuadas por las instituciones comunitarias (Informe conjunto elaborado por la Comisión de Protección Social y la Comisión de Política Económica, «Report on theoretical replacemente rates», de 1 de julio de 2009).
- Informe de la Organización Internacional del Trabajo «Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico» (Ginebra, 2010).

| Años | Esperanza de vida al nacimiento | | Esperanza de vida a los 65 años | |
|---|---|---|---|---|
| | Varones | Mujeres | Varones | Mujeres |
| 2007 | 77,77 | 84,11 | 17,68 | 21,65 |
| 2008 | 77,81 | 84,20 | 17,71 | 21,69 |
| 2009 | 78,01 | 84,37 | 17,82 | 21,81 |
| 2018 | 79,70 | 85,84 | 18,81 | 22,91 |
| 2028 | 81,39 | 87,32 | 19,88 | 24,06 |
| 2038 | 82,91 | 88,66 | 20,91 | 25,14 |
| 2048 | 84,31 | 89,89 | 21,90 | 26,15 |

**FUENTE:** *Instituto Nacional de Estadística. Cuadro recogido del Anexo al Informe parlamentario de 2011.*

En este contexto, la tasa de dependencia (porcentaje, entre la población menor de 16 años o mayor de 64 y la población de 16 a 64 años) se elevará en 6 puntos en 10 años, alcanzando el 55,1 por 100. A su vez, la proporción entre las personas mayores de 65 años con respecto a la población en edad de trabajar se situará en el 29,8 por 100 [135].

Si este análisis se efectúa a más largo plazo, la sociedad española tendrá un pequeño aumento global (unos 2,1 millones de habitantes) con un aumento importante del envejecimiento de la misma, lo cual va a tener un efecto directo sobre la relación activos/pensionistas [136] y sobre la evolución del

- Informe de la Asociación Internacional de la Seguridad Social sobre transformaciones que experimentarán los sistemas de Seguridad Social a largo plazo.

135 Conforme a la proyección de Población de España a Corto Plazo (2010-2020) elaborada por el INE.
Sobre la incidencia del envejecimiento de la sociedad española y su incidencia en el sistema de pensiones, *vid.* CONDES-RUIZ, J.I. y GONZÁLEZ, C.: *Envejecimiento: pesimistas, optimistas y realistas*. FEDEA. Col. Estudios Económicos 10. 2010. A su vez, una visión crítica sobre la imperiosa necesidad de efectuar reformas en el sistema de pensiones a causa de las variables demográficas en FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A.: «Los cambios demográficos y el debate de pensiones». *Gaceta Sindical*, núm. 212, 2010.

136 La evolución de la relación entre activos ocupados/pensionistas en el sistema de la Seguridad Social ha sido en los últimos años la siguiente:

| Ejercicio | Relación activos ocupados / pensionistas |
|---|---|
| 1995 | 2,07 |
| 2000 | 2,29 |
| 2002 | 2,39 |
| 2004 | 2.50 |
| 2006 | 2,67 |
| 2008 | 2,66 |
| 2010 | 2,56 |
| 2011 (enero) | 2,53 |

**FUENTE:** *Seguridad Social.*

gasto de pensiones sobre el producto interior bruto que crecerá más de 6 puntos en el horizonte de los próximos 50 años, según las proyecciones realizadas [137].

### *1.2. Las recomendaciones comunitarias sobre la evolución de los sistemas de pensiones*

Tras la aplicación de la llamada «Estrategia de Lisboa», aprobada en 2000 por el Consejo Europeo, en 2010 se ha aprobado la Comunicación de la Comisión «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», de 3 de marzo de 2010, respaldada por el Consejo Europeo de junio de 2010, en la que se aboga por el mantenimiento y fortalecimiento de unos sistemas de pensiones adecuados en la protección y sostenibles económicamente.

Asimismo, en los últimos informes de la Comisión Europea se señalan una serie de objetivos comunes sobre los sistemas de pensiones, como los de lograr un equilibrio entre los años de actividad y los años de percibo de las pensiones, con su repercusión en la edad de acceso a la pensión de jubilación [138], consi-

[137] Según los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y referido solo a las pensiones de la Seguridad Social (excluidas las de Clases Pasivas) la evolución del gasto de las mismas sobre el PIB evolucionaría en la forma siguiente:

| Ejercicio | % gasto pensiones / PIB |
|---|---|
| 2010 | 8,34 |
| 2030 | 10,33 |
| 2050 | 15,32 |
| 2060 | 14,11 |

[138] La edad de acceso a la jubilación en determinados sistemas de la Unión Europea es la siguiente:

| Sistema | Edad media jubilación 2001 | Edad media jubilación 2008 | Edad legal jubilación 2009 | Edad legal jubilación 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Bélgica | 56,8 | 61,6 | 65 / 65 | 65 / 65 |
| Dinamarca | 61,6 | 61,3 | 65 / 65 | 65 / 65 |
| Alemania | 60,6 | 61,7 | 65 / 65 | 65 y 9 meses / 65 y 9 meses |
| Irlanda | 63,2 | 64,1 | 65 / 65 | 65 / 65 (66 / 66) |
| España | 60,3 | 62,6 | 65 / 65 | 65 / 65 |
| Francia | 58,1 | 59,3 | 60 / 65 | 60 / 60 |
| Italia | 59,8 | 60,8 | 65 / 60 | 65 / 60 |
| Holanda | 60,9 | 63,2 | 65 / 65 | 65/65 (66/66) |
| Portugal | 61,9 | 62,6 | 65 / 65 | 65 / 65 |
| Suecia | 62,1 | 63,8 | 61 / 67 | 61 / 67 |
| Reino Unido | 62,0 | 63,1 | 65 / 60 | 65 / 65 |
| Media UE - 27 | 59,9 | 61,4 | | |

**Fuente:** *Eurostat, MISSOC. Informe conjunto de los Comités de Política Económica y de Protección Social, de 8 de noviembre de 2010.*

derando el incremento de la esperanza de vida y los cambios en las estructuras familiares y de los mercados de trabajo [139].

En este ámbito, en el Libro Verde sobre los sistemas de pensiones se apuntan los retos a que se enfrentan esos sistemas, como son el aumento de la esperanza de vida, las tendencias laborales del mercado de trabajo o las consecuencias económico-financieras que generan las dos circunstancias referidas.

Para hacer frente a estos retos, ya en la pasada década se han llevado a cabo una serie de reformas que, de una forma agrupada, se pueden sintetizar en la ampliación del periodo de cotización considerado para la determinación de la cuantía de las pensiones; el incentivo de la prolongación de la vida laboral, mediante el retraso de la edad en el acceso a la jubilación o la incorporación de cláusulas restrictivas en el acceso anticipado a la misma; el reforzamiento de los sistemas complementarios de pensiones [140]; la adecuación de las pensiones, en orden a ampliar la cobertura, facilitando a los grupos vulnerables el acceso a las mismas o una mayor consideración de la dimensión de género en materia de pensiones [141].

### *1.3. La complementación social del acuerdo político: el Acuerdo Social y Económico*

El conjunto de las recomendaciones que, en enero de 2011, aprueba el Congreso de los Diputados [142] constituye un compromiso político [143] y parlamentario. No obstante, la Comisión del Pacto de Toledo es consciente de que la puesta en práctica de los contenidos de aquellas no es solo una tarea legislativa, sino que requiere del concurso del Gobierno (al que constitucionalmente corresponde la iniciativa en la presentación de las leyes), pero también de las organizaciones sindicales y empresariales ya que, dado el ámbito en que incide el Informe parlamentario (las cuestiones laborales y de Seguridad Social) aquellas deben jugar una papel relevante, a cuyo fin se señala [144] que, además de la publicación del Informe en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, se dé traslado del mismo a las organizaciones sociales más representativas [145].

---

139 Por ejemplo, el Libro Verde sobre las Pensiones «En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros» o el «Informe Conjunto de los Comités de Política Económica y de Protección Social sobre evolución de los sistemas de pensiones. Noviembre 2010»

140 En relación con los sistemas complementarios de pensiones es importante tener en cuenta las consideraciones efectuadas por la OCDE en su Informe «Pensiones privadas y respuestas políticas a la crisis económica y financiera». París. Abril 2009.

141 Sobre la última reforma de los sistemas de pensiones, *vid*. el estudio de la OCDE «L'economie politique de la reforme. Retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE». París. 2010.

142 Y que se analizan en el epígrafe 2 siguiente.

143 Aprobado por 334 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones. Los votos en contra se deben en su mayor parte a las recomendaciones referidas a la edad de jubilación y al reforzamiento de la contributividad que implica, entre otras cuestiones, la modificación del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, así como una mayor proporcionalidad en la escala de coeficientes aplicados en función de los años cotizados.

144 Recomendación vigésima primera del Informe del Pacto de Toledo de 2003.

145 Sobre la posición de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras en relación con la reforma, *vid.* «Criterios y alternativas para abordar una nueva reforma del sistema público de pensiones en el marco del Diálogo social». Diciembre de 2010. Desde la vertiente empresarial, IGLESIAS, P. y MORENO, F.: «La Seguridad Social como pilar del Estado de Bienestar: el papel de los agentes sociales desde una perspectiva empresarial». *Gaceta Sindical*, núm. 212, 2010.

Coincidiendo casi en el tiempo con la aprobación del Pacto de Toledo, como se ha indicado en la parte introductoria, el día 2 de febrero de 2011, se ha suscrito, en el marco del diálogo social [146] entre el Gobierno y las organizaciones sociales más representativas, un nuevo acuerdo social, denominado «Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones», en el que (epígrafe II, de la parte 1.ª) se aboga por la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, en orden a asegurar su sostenibilidad financiera y su viabilidad futura, sin poner en cuestión el carácter público y universal, muchos de cuyos contenidos desarrollan y concretan los reflejados en el Pacto de Toledo.

## 2. Análisis de las diferentes recomendaciones [147] y su concreción en el Acuerdo Social y Económico

La reformulación del Pacto de Toledo de 2011 sigue el esquema del Informe de 2003, analizando si se ha dado cumplimiento a las recomendaciones anteriores [148] y, en razón de ello, efectuando propuestas adicionales en orden al objetivo básico de ese acuerdo parlamentario, cual es la defensa y el mantenimiento de un sistema de pensiones basado en la modalidad de reparto [149].

En los apartados siguientes se lleva a cabo un análisis de los contenidos de las diferentes recomendaciones del Pacto de Toledo, completando los mismos, en los ámbitos coincidentes, con los recogidos en el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones.

---

[146] Cuya vigencia y utilidad se reafirma en el Acuerdo.

[147] En este trabajo no se comenta la recomendación decimoquinta del Informe del Pacto de Toledo de 2011, relacionada con los sistemas complementarios, por situarse al margen de la Seguridad Social pública, aunque la Comisión del Pacto de Toledo destaca el papel que juegan las pensiones complementarias en orden a una cobertura protectora más integral, pero siempre consideradas como complemento, y nunca como sustitución, de las pensiones públicas, de modo que queden salvaguardados en todo momento los principios y las bases del sistema público de pensiones.
Dentro de ese objetivo, se aboga por un mayor desarrollo de la previsión complementaria, especialmente la ligada a la negociación colectiva (básicamente, a través de planes de pensiones de empleo); una mejora de los beneficios fiscales, en especial en términos de igualdad de género, ampliando las posibilidades de que las personas con menores ingresos (en su mayor parte mujeres) puedan beneficiarse de las aportaciones de sus cónyuges o parejas; un impulso de la previsión complementaria en el colectivo de las personas que realizan su actividad en régimen de independencia, a través de mecanismos específicos adecuados a las mismas; un mejor tratamiento a las mutualidades de previsión social, como instrumento diferenciado que ayude a la extensión de la previsión social en el ámbito empresarial y profesional; y, por último, una simplificación y transparencia en su gestión, de modo que los destinatarios de los planes de pensiones tengan, en todo momento, un conocimiento exacto y periódico de los derechos consolidados que van generando, así como de los gastos que se les imputan, de modo que se logre un mayor grado de responsabilidad individual sobre la previsión complementaria.
En la misma línea, en el ASE-2011 se conviene en que la reforma de la sostenibilidad de las pensiones pasa, además de por reforzar la universalidad del sistema, por potenciar los sistemas complementarios, en línea con lo que sucede en los países de nuestro entorno, a cuyo fin el Gobierno y las organizaciones sociales asumen la importancia de incentivar esos sistemas.

[148] En la última de las recomendaciones (la vigésima primera) la Comisión destaca la necesidad de que se efectúe un seguimiento constante y permanente de las medidas que, en mayor o menor medida, incidan sobre el Pacto, considerando conveniente, al igual que se formuló en 1995 y en 2003, que el Congreso de los Diputados proceda, transcurridos al menos cinco años, a una revisión general del grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el mismo, mediante instrumentos parlamentarios específicos para ello.

[149] Esta recomendación –que figura como número 0– no figuraba inicialmente en el informe aprobado por la ponencia parlamentaria, ni tampoco en el texto aprobado por la Comisión. Su inclusión en el informe aprobado por el Pleno es el resultado de una enmienda transaccional presentada por todos los Grupos parlamentarios.

### *2.1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación*

#### A) Análisis de los compromisos parlamentarios

En este ámbito, el Congreso de los Diputados en 2011 (recomendación primera) reitera los objetivos de 1995 y 2003, respecto de la financiación del sistema de la Seguridad Social, en cuanto a las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social, la clarificación del balance económico-patrimonial de la Seguridad Social, la adecuación de la cotización a las necesidades de financiación de las prestaciones contributivas, sin que asuma las cargas de obligaciones que deben ser soportadas a través de la imposición general.

a) La financiación de las pensiones mínimas.

El Congreso constata que en el ordenamiento jurídico se han clarificado las diferentes fuentes de financiación de la Seguridad Social [150], adecuando las mismas a la naturaleza de las prestaciones, de modo que las de carácter contributivo, es decir, aquellas que se dirigen las personas que ejercen una actividad y cuya cuantía está en función de las cotizaciones previamente realizadas [151], se financien básicamente por las cotizaciones que abonan los trabajadores y/o los empleadores, mientras que las de naturaleza no contributiva se financien de forma exclusiva desde la imposición general [152].

---

150 El apartado 2 del artículo 86 de la LGSS determina que tienen naturaleza contributiva las prestaciones económicas (con excepción de las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación) y la totalidad de las prestaciones derivadas de contingencias profesionales, mientras que el carácter no contributivo se predica de las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria y de servicios sociales (salvo que una u otros deriven de accidente de trabajo o enfermedad profesional), las pensiones no contributivas por invalidez o jubilación, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas y las prestaciones económicas familiares.

151 O tienen su origen en la realización del trabajo, como es el caso de las contingencias profesionales.

152 En el Presupuesto de la Seguridad Social para 2011 las aportaciones del Estado a la Seguridad Social para la financiación de prestaciones no contributivas o para la compensación de otros gastos que lleva a cabo la Seguridad Social por cuenta del Estado son las siguientes:

| Concepto | Importe (miles euros) |
|---|---|
| Complementos a mínimos pensiones contributivas | 2.806,35 |
| Prestaciones no contributivas | 3.154,03 |
| Para financiar la asistencia sanitaria del INGESA | 230,54 |
| Para acciones de prestaciones de dependencia | 1.498,44 |
| Para prestaciones de la LISMI | 44,31 |
| Para servicios IMSERSO | 242,98 |
| Para financiar asistencia sanitaria y otros servicios del ISM | 20,26 |
| Otras transferencias | 137,77 |
| **TOTAL** | **8.134,39** |

**Fuente:** *Presupuestos de la Seguridad Social para 2011. Cifras y Datos Ministerio de Trabajo e Inmigración.*

No obstante, se pone de relieve que todavía no se ha asumido desde la imposición general el coste de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social [153], por lo que se insta al Gobierno a que presente al Congreso de los Diputados una previsión respecto a la culminación en su integridad de la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social [154].

b) La clarificación del balance económico patrimonial de la Seguridad Social.

En el Informe de 2003 se recomendaba al Gobierno que procediese a la clarificación del balance económico-patrimonial de la Seguridad Social, a fin de que no se generasen efectos negativos sobre el equilibrio presupuestario, dando solución a la problemática de los préstamos otorgados en la década de los años noventa desde el Presupuesto del Estado al de la Seguridad Social, préstamos que tuvieron dos finalidades diferentes:

- De una parte, hacer frente a los planes de saneamientos de los gastos sanitarios, que experimentaron unos crecimientos importantes en la década de los ochenta. En tal sentido, el Real Decreto-Ley 6/1992 (y disposiciones siguientes) instrumentaron unos préstamos especiales desde el Estado a la Seguridad Social, que serían reembolsados por esta en un plazo máximo de diez años, contados a partir de 1 de enero de 1995, reembolso que se adecuaría a la forma de financiación prevista en el artículo 11 de la Ley 31/1990 [155].

153 La evolución de la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas de la Seguridad Social ha sido, en los últimos ejercicios, la siguiente:

| Año | Gasto total | Transferencias del Estado | Financiación por cuotas | % Financiación cuotas | % Financiación Estado |
|---|---|---|---|---|---|
| 2001 | 4.101,88 | 97,89 | 4.003,79 | 97,61 | 2,31 |
| 2002 | 4.187,94 | 306,35 | 3.881,59 | 92,68 | 3,32 |
| 2003 | 4.133,33 | 606,35 | 3.526,98 | 85,33 | 14,67 |
| 2004 | 4.004,66 | 906,35 | 3.098,81 | 77,37 | 22,63 |
| 2005 | 4.306.37 | 1.206,35 | 3.100,02 | 71,99 | 28,01 |
| 2006 | 4.802,82 | 1.506,35 | 3.206,47 | 68,64 | 31,36 |
| 2007 | 5.383,82 | 1.06,35 | 3.577,47 | 66,45 | 33,55 |
| 2008 | 5.891,53 | 2.106,35 | 3.785,18 | 62,45 | 35,75 |
| 2009 | 6.412,78 | 2.406,35 | 4.006,43 | 62,48 | 37,52 |
| 2010 | 6.972,43 | 2.706,35 | 4.266,08 | 61,18 | 38,82 |

(*) 2001 a 2009 Liquidación de Presupuesto. 2010 Presupuesto inicial.

**Fuente:** *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Presupuestos de la Seguridad Social para 2010. Tomo V.1. Pág. 182.*

154 La LGSS (disp. trans. decimocuarta) prevé un plazo para alcanzar este objetivo que finaliza en el ejercicio 2014.

155 El artículo 11 de la Ley 31/1990 (de Presupuestos Generales del Estado para 1991) disponía lo siguiente: «Todo incremento de gasto en el Instituto Nacional de Salud... que no pueda financiarse por redistribución interna de sus créditos, ni con cargo al remanente afecto a la Entidad, se financiará durante el ejercicio por aportaciones del Estado».

- De otra parte, en relación con el «equilibrio presupuestario» de la Seguridad Social, en virtud del cual el Estado concedió varios prestamos a la Seguridad Social, a partir del ejercicio 1995, y con un plazo de devolución de 10 años, préstamos que se reiteraron en los ejercicios siguientes [156] y respecto de los que, al ir venciendo el periodo para su devolución, se procedió a regular un nuevo plazo de amortización de otros 10 años.

Para dar solución a esta problemática, en el Informe parlamentario de 2011 se declara como inaplazable actualizar el balance económico patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social, en orden a que se liquiden las deudas existentes entre ambos, avanzando una posible solución a la misma como es compensar esas deudas de la Seguridad Social con el Estado a través de la cesión a este del patrimonio inmobiliario afecto a la prestación de asistencia sanitaria y servicios sociales, lo cual, a su vez, podría posibilitar transferir la titularidad de los inmuebles correspondientes a las Comunidades Autónomas, a las que se han transferido las competencias y funciones relacionadas con la asistencia sanitaria y los servicio sociales [157].

c) La adecuación de las cotizaciones a la financiación de las prestaciones contributivas.

Ante las alternativas de reducción de las cotizaciones sociales, con base en una minoración de los costes laborales, se recomienda que las cotizaciones sociales se reserven en exclusiva para dar

No deja de ser curiosa la previa existencia del préstamo y más la forma de su reembolso. El Estado concedía un préstamo a la Seguridad Social para que esta hiciese frente a atenciones sanitarias, cuya financiación, en origen, era por cuenta del Estado. De igual modo, la Seguridad Social habría de devolver al Estado el importe de tan singular préstamo, si bien esa devolución debe venir precedida por una transferencia del Estado a favor de la Seguridad Social por igual importe, para que, posteriormente, esta devuelva el préstamo al Estado.

156 Los préstamos «de equilibrio» concedidos por el Estado a la Seguridad Social se concedieron a través de las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, amortizables en un plazo de 10 años, plazo que, al cumplirse, fue objeto de una prórroga de otros 10 años, en la forma siguiente:

| Año | Cuantía Préstamo | Norma que lo recoge | Prórroga periodo amortización |
|---|---|---|---|
| 1994 | 2.073,49 millones de euros | Ley 21/1993 de Presupuestos Generales del Estado para 1994. | Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social. |
| 1995 | 2.670,56 millones de euros | Ley 41/1994 de Presupuestos Generales del Estado para 1995. | Ley 2/2004 de Presupuestos Generales del Estado para 2005. |
| 1996 | 2.670,56 millones de euros | Real Decreto-Ley 12/1995 sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. | Ley 30/2005 de Presupuestos Generales del Estado para 2006. |
| 1997 | 935,25 millones de euros | Ley 12/1996 de Presupuestos Generales del Estado para 1997. | Ley 42/2006 de Presupuestos Generales del Estado para 2007. |
| 1998 | 753,92 millones de euros | Ley 65/1997 de Presupuestos Generales del Estado para 1998. | Ley 51/2007 de Presupuestos Generales del Estado para 2008. |
| 1999 | 529,49 millones de euros | Ley 49/1998 de Presupuestos Generales del Estado para 1999. | Ley 2/2008 de Presupuestos Generales del Estado para 2009. |

157 Moción aprobada por el Senado, el día 25 de septiembre de 2007, mediante la que se insta a la creación de una Comisión de Estudio, con participación del Gobierno central, de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Forales, de la Seguridad Social, de las organizaciones sociales y federaciones de municipios más representativas, para buscar una solución patrimonial para los edificios e instalaciones propiedad de la Seguridad Social, que integran la asistencia sanitaria y/o la asistencia y los servicios sociales, y que, en la actualidad, están gestionados y mantenidos por las Comunidades Autónomas y Diputaciones Forales.

cobertura financiera a las prestaciones contributivas, anteponiendo la sostenibilidad del sistema a cualquier reducción de los tipos de cotización [158].

d) La cobertura financiera de las políticas activas de empleo.

Los incentivos a la contratación o la incorporación en una actividad por cuenta propia (dentro de un más amplio espectro de las denominadas políticas activas tendentes a incrementar la empleabilidad de las personas), pueden adoptar diferentes modalidades, si bien una de las más utilizadas ha sido la de la minoración de las cotizaciones que han de abonar directamente los empresarios (o, en su caso, los trabajadores por cuenta propia), a fin de reducir, de igual modo, los costes laborales de las empresas (o los de explotación, en el caso de trabajo por cuenta propia).

Esta minoración ha revestido dos modalidades, que se conocen, respectivamente, como bonificaciones y reducciones [159], siendo las primeras de mayor entidad, quedando reservadas las segundas para casos muy específicos [160]. En este ámbito, ha sido una preocupación en los Informes parlamentarios anteriores sobre el Pacto de Toledo el que también se mantengan aquí los principios de separación de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social, de forma que los costes para las cotizaciones, derivadas de determinadas políticas activas de empleo, sean financiadas desde la imposición general. Este mismo objetivo se reitera en la recomendación primera del Informe de 2011, de modo que las políticas activas de empleo que incorporen bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social se financien de forma exclusiva con cargo a la imposición general [161].

---

158 La distribución de ingresos de la Seguridad Social en el Presupuesto de 2011 es la siguiente:

| Distribución del Presupuesto de ingresos de la Seguridad Social | | | |
|---|---|---|---|
| **Rúbrica económica** | **Importe (millones de euros)** | **% s/total** | **Inc. 2010** |
| Cotizaciones sociales | 110.447,12 | 88,78 | 2,86 |
| Transferencias | 8.196,02 | 6,59 | –2,47 |
| Otros ingresos | 4.751,91 | 3,82 | 29,37 |
| Operaciones no financieras | 123.395,05 | 99,19 | 3,30 |
| Operaciones financieras | 1.013, | 0,81 | –7,98 |
| **TOTAL** | **124.408,05** | **100,00** | **3,20** |

**Fuente:** *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

159 Mientras que las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social son asumidas por la imposición general, las reducciones son soportadas directamente desde el Presupuesto de la Seguridad Social.

160 Como son las correspondientes al incentivo en el mantenimiento del empleo de los trabajadores mayores de 59 años, con 4 de contrato en la empresa (en los términos establecidos en la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011), las reducciones a favor de los cónyuges o descendientes de los titulares de las explotaciones agrarias que se incorporen al sistema especial del Régimen de Autónomos (de acuerdo con lo establecido en la Ley 18/2007, de 4 de julio) o las reducciones en favor de las personas menores de 30 años, que se incorporen como trabajadores por cuenta propia durante los primeros 15 meses de actividad (en los términos señalados en la disp. adic. trigésima quinta LGSS),

161 De acuerdo con las recomendaciones parlamentarias, también se han de financiar con cargo a la fiscalidad general las actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados.

e) Control parlamentario y tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social.

En el ámbito presupuestario, y teniendo en cuenta la dimensión financiera del sistema y la complejidad jurídica de la Seguridad Social, el Congreso mantiene que se adecue la estructura presupuestaria del sistema con el control de la misma, de modo que, si desde una vertiente organizativa la Seguridad Social tiene una especificidad presupuestaria [162], esa misma particularidad se ha de trasladar a los ámbitos del control parlamentario de esos mismos Presupuestos, de forma que la tramitación parlamentaria se lleve a cabo a través de debate específico de la correspondiente sección (60), desvinculándolo de la Sección 19 (Ministerio de Trabajo e Inmigración) [163].

### B) La plasmación de determinados compromisos en el ASE-2011

En el ámbito de la financiación de las prestaciones de la Seguridad Social y de la adecuación de la misma a la naturaleza de estas, dos son los contenidos que se recogen en el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones:

a) De una parte, la asunción plena del conjunto de las recomendaciones del Pacto de Toledo respecto de la separación y clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, adoptando las medidas necesarias para que la totalidad de las prestaciones no contributivas y las de naturaleza universal se financien con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas (aunque no lo dice de forma expresa, hay que entender diferentes de la Administración de la Seguridad Social), singularmente en lo que se refiere a los complementos a mínimos de las pensiones contributivas [164].

b) A su vez, se mandata a que por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo e Inmigración, de forma conjunta con las organizaciones sociales firmantes del Acuerdo, se lleven a cabo los estudios, en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo (vistas en el epí-

[162] El Presupuesto de la Seguridad Social constituye una Sección Presupuestaria propia (la número 60) diferente de la Sección que corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración (la Sección 19).

[163] En el ámbito presupuestario, se propone subdividir la Sección 60 (Seguridad Social) de los Presupuestos Generales del Estado para separar las pensiones y prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social, de las prestaciones sanitarias y sociales; dar un tratamiento presupuestario diferenciado al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, para poder efectuar un control más detallado del mismo y para que se disponga de una información más precisa sobre su evolución; la necesidad, dada la magnitud de sus recursos y su trascendencia social, de que el control parlamentario de la Seguridad Social se lleve a cabo en una Comisión parlamentaria permanente con competencia legislativa, posibilitando un mejor seguimiento de la evolución económica, de los comportamientos sociales y de los procesos demográficos que la afectan (entre tanto, se recomienda que se doten recursos y medios adecuados, que serán adscritos específicamente a la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo); o el establecimiento de controles parlamentarios periódicos de los resultados de las actuaciones de control del fraude realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

[164] Que, conforme a la disposición transitoria decimocuarta de la LGSS, han de estar financiados en su totalidad con cargo a la imposición general en el ejercicio 2014.

grafe A anterior), sobre la conveniencia y la posibilidad de establecer nuevos escenarios de financiación complementaria de la Seguridad Social, en el medio y largo plazo [165].

### *2.2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones*

Los sistemas públicos de pensiones no solo tienen como finalidad otorgar una renta de sustitución (pensiones contributivas) o de compensación (pensiones no contributivas) a las personas que, al cumplir una determinada edad, pierden sus ingresos como consecuencia del cese en la actividad o se ven en dificultades de lograr esos ingresos, sino también que esas rentas no pierdan su poder de compra como consecuencia del incremento de los precios. Por ello, en todos los Regímenes de pensiones se prevén fórmulas de actualización de las cuantías de las pensiones, que pueden revestir diferentes mecanismos [166].

En España, desde la implantación del actual sistema de pensiones en 1967 han existido diferentes fórmulas de actualización [167], si bien a partir de mediados de la década de los ochenta se opta por actualizaciones automáticas en función de la evolución de los precios [168], primero de forma selectiva, para, posteriormente, generalizarse a todas las pensiones, con independencia de su naturaleza contributiva o no contributiva [169], de modo que las pensiones mantengan, en todo momento, el poder de compra, principio que vuelve a reiterar el Informe parlamentario de 2011 [170].

[165] Esto ha llevado en algunos medios de comunicación a señalar que el Pacto social abre la puerta al establecimiento de algún impuesto para la Seguridad Social (*vid.* la prensa escrita del día 2 de febrero de 2011). No obstante, debe tenerse en cuenta que en algunos países europeos existen impuestos, con carácter general o específicos, para la financiación de la Seguridad Social, o que en el Informe del Pacto de Toledo de 1995 ya se aludía a la posibilidad de explorar vías alternativas de financiación, siguiendo el modelo de la contribución social generalizada (impuesto directo establecido en Francia y que está afectado a la financiación de la Seguridad Social).

[166] Como señala la doctrina, los pensionistas constituyen un sector de la población muy perjudicado por el incremento de la inflación, dado que tienen más dificultades que los activos para reaccionar a los problemas derivados de aquella.

[167] Hasta la entrada en vigor de la Ley 26/1985, de 31 de julio, la legislación de la Seguridad Social diferenciaba, por una parte, los mecanismos de revalorización, aplicables a las pensiones generadas conforme a la legislación nacida a partir de 1967, que debían ser aprobados por el Gobierno y que tendrían en consideración una serie de parámetros, entre los que se citaban la subida de los precios, el crecimiento de los salarios, la situación financiera de la Seguridad Social o la marcha de la economía nacional y, por otra, los correspondientes a la mejora de las pensiones anteriores a 1967, aprobados por el entonces Ministerio de Trabajo, y respecto de los que no se situaba ningún parámetro a tener en cuenta a la hora de fijar esa mejora.

[168] La Ley 26/1985 incorpora una previsión de que las pensiones que se causen conforme a las modificaciones legales introducidas por la misma se habrían de actualizar a principios de cada ejercicio conforme a la previsión de la evolución de los precios, con la cautela de que si la inflación superaba la previsión el diferencial resultante debería ser tenido en cuenta para la revalorización, en el ejercicio siguiente, de las pensiones mínimas.

[169] La Ley 24/1997, de 15 de julio, con base en las experiencias seguidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 1994 a 1997, y conforme a las recomendaciones contenidas en el Informe del Pacto de Toledo de 1995, incorpora de forma expresa en la Ley que todas las pensiones de la Seguridad Social se incrementarán, al final de cada ejercicio económico, conforme a la previsión de evolución de los precios al consumo. Además, se prevé que si la inflación real supera las previsiones conforme a las cuales se practicó la revalorización, el diferencial será tenido en cuenta en la base de pensión en orden a la revalorización del ejercicio siguiente, teniendo derecho, además, los pensionistas a un pago adicional –dentro del primer trimestre del ejercicio siguiente– equivalente a la cuantía anual de pensión que se hubiese percibido y las que hubiese correspondido de haber actualizado la pensión de acuerdo con la evolución real de la inflación.

[170] La revalorización ha sido el componente más activo en la evolución del gasto de pensiones, como se deduce del cuadro siguiente, en que se refleja la evolución del número de pensiones, la base media de cotización en el Régimen General y el gasto de pensiones en este Régimen.

En este ámbito, el Congreso de los Diputados (recomendación segunda) efectúa las siguientes consideraciones:

a) Como regla general, se mantiene la necesidad de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, aplicando reglas similares a las implantadas desde el ejercicio 1997 [171], pero diferenciado, al mismo tiempo, lo que implica un estricto respeto del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones respecto de medidas de mejora por encima del mismo, al menos en lo que se refiere a la cobertura financiera de las mismas, de modo que si la revalorización ha de ser soportada por las cotizaciones sociales, por el contrario la mejora por encima de la misma ha de ser asumida con otros recursos financieros [172].

| Ejercicio | Evolución n.º pensiones | Incremento base cotización | Incremento gasto pensiones |
|---|---|---|---|
| 2000 | 1,15 | 3,6 | 9,54 |
| 2001 | 0,98 | 5,10 | 5,19 |
| 2002 | 0,46 | 4,25 | 7.10 |
| 2003 | 0,54 | 4,45 | 6.61 |
| 2004 | 0,38 | 3,83 | 8,08 |
| 2005 | 3,09 | 3,77 | 7,72 |
| 2006 | 1,37 | 4,25 | 7,79 |
| 2007 | 1,18 | 4,71 | 9,08 |
| 2008 | 1,94 | 5,66 | 6,75 |
| 2009 | 2.03 | 4,00 | 6,81 |
| 2010 | 1,95 | 2,89 | 6,04 |

**FUENTE:** *Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

171 En este marco, se efectúa una consideración negativa sobre la no actualización (salvo las pensiones mínimas y las de naturaleza no contributiva) de las pensiones en el ejercicio 2011, adoptada a través del Real Decreto-Ley 8/2010, indicando que, con anterioridad a la adopción de medidas similares, ha de consultarse al Congreso de los Diputados.

172 La revalorización de las pensiones mínimas en el periodo 2004-2011 ha sido la siguiente:

| Clase de pensión | N.º pensionistas (*) | % revalorización (**) |
|---|---|---|
| Jubilación | | |
| *Titular 65 o más años* | | |
| Con cónyuge a cargo | 286.609 | 53,02 |
| Con cónyuge no a cargo | 665.420 | 38,53 |
| Unidad económica unipersonal | 336.856 | 46,06 |
| *Titular menor de 65 años* | | |
| Con cónyuge a cargo | 11.078 | 53,46 |
| Con cónyuge no a cargo | 38.604 | 38,53 |
| Unidad económica unipersonal | 10.957 | 46,61 |
| Incapacidad permanente | | |
| *Gran invalidez* | | |
| Con cónyuge a cargo | 715 | 53,02 |

.../...

b) Desde la entrada en vigor de los mecanismos legales de actualización automática, en algunos ejercicios económicos (3) la previsión de inflación (sobre la que se determinó inicialmente la revalorización) resultó superior a la realmente producida, generándose de esta forma un incremento del poder adquisitivo de todas las pensiones, al no contemplarse fórmulas de absorción de ese diferencial negativo. Para solucionar esta cuestión, se propone una regulación para los casos en que exista una desviación positiva de la inflación sobre las previsiones inicialmente practicadas, bien procediendo a la absorción de la ganancia en las revalorizaciones de ejercicios siguientes (en los términos que preveía la Ley 24/1997, hasta su modificación en 1999), bien como mejora de la protección, pero sin que la misma sea objeto de consolidación.

Para ello, cuando se origine esa desviación, el Gobierno adquiere la obligación de poner en conocimiento de las Cámaras (a través de la Comisión del Pacto de Toledo) la correspondiente propuesta, acompañada de los datos económicos y financieros en que base aquella [173].

c) Por último, y considerando la distintas fórmulas que existen en el derecho comparado respecto de la revalorización de las pensiones, se recomienda el estudio, análisis y la valoración sobre las posibilidades de aplicar otros mecanismos diferentes o complementarios a la evo-

| | | |
|---|---|---|
| …/… | | |
| Con cónyuge no a cargo | 981 | 38,53 |
| Unidad económica unipersonal | 851 | 46,06 |
| Incapacidad absoluta | | |
| Con cónyuge a cargo | 8.192 | 53,02 |
| Con cónyuge no a cargo | 15.416 | 38,53 |
| Unidad económica unipersonal | 13.431 | 46,06 |
| Viudedad | | |
| Titular con cargas familiares | 14.643 | 81,25 |
| Titular con 65 años o con discapacidad | 639.414 | 46,06 |
| Titular entre 60 y 64 años | 36.980 | 46,61 |
| Titular menor de 60 años | 29.230 | 48,72 |
| Orfandad | 125.553 | 47,60 |
| Favor familiares | 18.491 | 47,60 |
| SOVI (pensiones revalorizables) | 281.493 | 28,31 |
| Pensiones no contributivas | 449.923 | 25,81 |
| **Total pensionistas con mínimos 3.040.399 (**)** | | |

(*) A diciembre de 2010.

(**) Según datos del INE en el periodo noviembre 2003/noviembre 2010, la evolución del IPC ha sido del 20,1 por 100.

(***) El total no es la suma de los parciales, ya que en el cuadro no se han consignado todas las modalidades de pensiones mínimas.

**Fuente:** *Seguridad Social.*

173 En la redacción del artículo 48 de la LGSS (dada por la Ley 24/1997) se preveía que si la previsión de inflación, conforme a la cual se practicó la revalorización, fuese superior al incremento real de los precios, el diferencial sería absorbido en la revalorización del ejercicio siguiente. No obstante, esta regla fue derogada por la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, evitando de esta forma su aplicación real en el ejercicio 1999 como consecuencia de la reducción de la inflación en 1998 en relación con la previsión de la misma al inicio del ejercicio.

lución de los precios, como podrían ser el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social [174].

## 2.3. *Fondo de reserva*

Como consecuencia de la evolución positiva de los presupuestos de la Seguridad Social en la pasada década, durante la misma se han generado unos importantes excedentes que se han ido trasladando, en su mayor parte, a nuevas dotaciones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que implantado en 2001 alcanza a finales de 2010 cerca de 65.000 millones de euros [175].

[174] Los mecanismos de revalorización en algunos países de la Unión Europea son los siguientes:

| País | Variable con las que se relaciona |
|---|---|
| Dinamarca y Suecia | Variación de los salarios |
| Alemania | Variación de los salarios y cambio en la relación pensionistas-contribuyentes |
| República Checa, Luxemburgo, Hungría, Polonia y Finlandia | Precios y salarios |
| Bélgica, España, Francia, Italia, Austria y Reino Unido | Precios |
| Portugal | Precios y variación del PIB (parcialmente) |

**Fuente:** *Seguridad Social. Citado en el Informe del Pacto de Toledo de 2011.*

[175] La evolución de las dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social ha sido la siguiente:

| Ejercicio | Dotaciones (millones euros) |
|---|---|
| 2000 | 601,01 |
| 2001 | 1.803,04 |
| 2002 | 3.575,00 |
| 2003 | 5.493,87 |
| 2004 | 6.700,00 |
| 2005 | 7.000,00 |
| 2006 | 7.500,00 |
| 2007 | 8.300,00 |
| 2008 | 9.400,00 |
| 2009 | – |
| 2010 (26/02/10) | 1.740,00 |
| **Total dotaciones** | **52.112,92** |
| Excedentes de la gestión de IT por contingencias comunes de las Mutuas | 446,45 |
| Rendimientos netos | 11.442,36 |
| **Total Fondo (a 15/09/10)** | **64.001,73** |

**Fuente:** *TGSS. Cuadro contenido en el Anexo del Informe sobre evaluación y reforma del Pacto de Toledo (enero 2011).*

Por ello, las consideraciones parlamentarias en este ámbito (recomendación tercera) se dirigen a que los excedentes de la Seguridad Social, sin límite alguno, incrementen las dotaciones del Fondo de reserva; al mantenimiento de los criterios de seguridad y solvencia en las inversiones del Fondo [176] y al incremento de los medios materiales y personales de gestión.

### *2.4. Regímenes Especiales*

#### A) Los compromisos parlamentarios

Desde la primera formulación del Pacto de Toledo se ha procedido a una simplificación de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, que –como se ha señalado en los epígrafes anteriores– ha seguido dos orientaciones: la integración de Regímenes Especiales en el Régimen General o en otro Régimen Especial [177] o la convergencia mediante la progresiva homogeneización de sus elementos esenciales (financiación y ámbito de prestaciones) con el Régimen General [178].

En este ámbito, en el nuevo Informe del Pacto de Toledo se considera necesario que, siguiendo las orientaciones fijadas en 1995, se culmine el proceso de simplificación de la estructura del sistema de la Seguridad Social [179], de modo que el mismo se articule a través de dos Regímenes

[176] La clasificación de las inversiones del Fondo de reserva, según el ente emisor, de los activos materializados (a 31/12/2010, 62.677,76 millones de euros; el resto hasta el total del Fondo se encuentra en cuentas) es la siguiente::

| | Importe | % |
|---|---|---|
| Títulos Estado español | 54.886,20 | 87,57 |
| Títulos zona euro | 7.791,48 | 12,43 |
| **Total** | **62.677,68** | **100,00** |

**Fuente:** *TGSS. Cuadro contenido en el Anexo del Informe sobre evaluación y reforma del Pacto de Toledo (enero 2011).*

[177] Como ha sucedido en el caso del Régimen Especial agrario, que, en lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia, se ha integrado en el Régimen de Autónomos y que, en lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, se prevé la integración en el Régimen General.

[178] Últimas manifestaciones de este proceso de convergencia y homogeneización pueden ser el establecimiento, en el Régimen de Autónomos, de la protección por cese de actividad o la extensión de la cobertura de contingencias profesionales para las personas incorporadas en el Régimen de empleados de hogar.

[179] La distribución de los afiliados a la Seguridad Social en función de los Regímenes que conforman la estructura de la misma es la siguiente:

| Ejercicio | R. General | RETA (*) | R. Agrario (**) | R. Carbón | R. Mar | Reg. Hogar |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1995 | 8.587.534 | 2.296.662 | 753.449 | 27.970 | 87.857 | 143.675 |
| 2000 | 11.263.580 | 2.591.100 | 809.859 | 17.021 | 71.715 | 152.993 |
| 2002 | 12.087.569 | 2.674.945 | 852.321 | 14.133 | 74.123 | 188.178 |

…/…

que incorporen, el primero de ellos, a los trabajadores por cuenta ajena y, el segundo, a los trabajadores por cuenta propia [180]. A tal fin, se recomienda la integración definitiva (en el Régimen General) de los trabajadores agrarios por cuenta ajena [181], de los trabajadores del mar en el Régimen que corresponda [182] y del Régimen de las personas que llevan a cabo actividades laborales en el hogar familiar [183], previendo en todo caso periodos graduales de integración [184], en función de las particularidades existentes en los distintos colectivos a integrar [185].

Dentro de ese proceso de homogeneización y convergencia de Regímenes, en el Informe Parlamentario de 2011 se alude (recomendación cuarta) a cuatro cuestiones:

a) En relación con el RETA se recomienda proseguir con el proceso de la plena equiparación de la cobertura con la dispensada en el Régimen General, básicamente en tres aspectos, como son la mejora de los incentivos a la continuidad en la actividad profesional, la apli-

…/…

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2003 | 12.420.983 | 2.771.318 | 844.410 | 12.625 | 71.238 | 179.319 |
| 2004 | 12.947.234 | 2.880.546 | 789.792 | 11.195 | 69.902 | 184.193 |
| 2005 | 13.706.569 | 2.966.184 | 773.788 | 9.689 | 69.051 | 364.754 |
| 2006 | 14.338.759 | 3.052.886 | 747.351 | 9.000 | 68.017 | 300.134 |
| 2007 | 14.719.808 | 3.157.930 | 728.547 | 8.210 | 66.632 | 269.150 |
| 2008 | 13.862.376 | 3.309.590 | 775.940 | 7.706 | 63.974 | 286.027 |
| 2009 | 13.275.386 | 3.157.046 | 849.076 | 7.181 | 62.273 | 289.056 |
| 2010 (***) | 13.273.267 | 3.104.258 | 847.561 | 6.281 | 61.344 | 292.280 |

(*) Desde el año 2008, incorpora a los trabajadores agrarios por cuenta propia.
(**) Solo trabajadores agrarios por cuenta ajena.
(***) Afiliados medios del mes de diciembre.

**Fuente:** *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anexo a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

180 Un paso en esta orientación se ha dado con el Real Decreto-Ley 13/2010, a través del cual han quedado incorporados, con efectos del 1 de enero de 2011, los funcionarios de nuevo ingreso que, conforme a la legislación anterior al citado real decreto-ley, hubieran quedado encuadrados en el Régimen Especial de Clases Pasivas.

181 En la línea ya señalada en el Acuerdo Social de 13 de julio de 2006. No obstante, respecto del Régimen de Empleados de hogar se recomienda la incorporación en la Seguridad Social de todas las personas que lleven a cabo su actividad, cualquiera que sea la jornada realizada, evitando la situación actual, respecto de la que la realización de jornadas reducidas de horario lleva consigo la exención de afiliación y cotización.

182 Que, en función de la naturaleza de la actividad desempeñada, habrán de ser el Régimen General (en lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena) y el Régimen de Autónomos, en lo que se refiere a los trabajadores que realizan la actividad marítimo-pesquera por cuenta propia.

183 Respecto de los cuales, el Acuerdo de 2006 prevé la incorporación en el Régimen General.

184 En la formulación del Pacto de Toledo de 1995 y en relación con el proceso de integración, se aludía también al mantenimiento de determinadas especialidades de protección, atendiendo a las circunstancias específicas concurrentes en los sectores de los trabajadores agrarios por cuenta ajena, así como de las personas que realizaban una actividad marítima.

185 Sorprende que no se efectúe ninguna mención al Régimen Especial de la minería del carbón, que, por el contrario, sí aparecía citado en el Pacto de Toledo de 1995, dentro de los Regímenes que debían integrarse en el Régimen General.

cación a los trabajadores por cuenta propia de la jubilación anticipada [186] y la extensión del trabajo a tiempo parcial [187].

De igual modo se aborda la cuestión de la cobertura social de los trabajadores autónomos, en función de las cotizaciones realizadas. En este Régimen Especial, las personas afiliadas pueden optar por la base de cotización (dentro de los límites mínimo y máximo que, en razón de la edad y otras características, establece anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado [188]), elección que se decanta de forma mayoritaria por la base mínima [189],

[186] De acuerdo a lo previsto en la disposición adicional octava de la LGSS no se aplican en el Régimen de Autónomos los mecanismos de jubilación anticipada previstos en el artículo 161 bis de la misma. En lo que se refiere a la jubilación parcial, aunque se prevé su extensión a los trabajadores incorporados al Régimen de Autónomos, la misma se condiciona a las disposiciones reglamentarias que se establezcan, sin que estas hayan sido objeto de promulgación.

[187] La referencia al trabajo a tiempo parcial ha de entenderse referida, en lo que concierne a la Seguridad Social, a la posibilidad de cotizar de forma parcial, cuando se lleve a cabo, en régimen de independencia, una actividad con jornada parcial. En el mismo sentido, se estima conveniente que en las medidas que procedan al desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo se tenga en cuenta la realidad específica del trabajo autónomo, de manera que se establezcan los mecanismos necesarios que permitan que los trabajadores autónomos participen en los procesos que les afecten.

[188] Para el ejercicio 2011, los límites están establecidos en el apartado cuatro del artículo 132 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011. Conforme al mismo, las posibilidades de elección de base de cotización en el RETA en 2011 queda limitadas de la siguiente forma:

| Situación | Base mínima (euros/mes) | Base máxima (euros/mes) |
|---|---|---|
| Con carácter general | 850,20 | 3.230,10 |
| Trabajadores con menos de 48 años a 01/01/2011 | 850,20 | 3.230,10 |
| Trabajadores con 48 o 49 años que, en 31/12/2010, viniesen cotizando por una base igual o superior a 1.665,90 euros/mes | 850,20 | 3.230,10 |
| Trabajadores con 48 o 49 años que, en 31/12/2010, viniesen cotizando por una base inferior a 1.665,90 euros/mes | 850,20 | 1.682,70 |
| Trabajadores con 48 o 49 años que, en 31/12/2010, viniesen cotizando por una base inferior a 1.665,90 euros/mes y que, antes de 30/06/2011 soliciten una base superior | 850,20 | 3.230,10 |
| Trabajador dado de alta en el RETA con 48 o 49 años como consecuencia del fallecimiento del cónyuge titular de establecimiento | 850,20 | 3.230,10 |
| Trabajadores con edad, en 01/01/2011, de 50 o más años | 916,50 | 1.682,70 |
| Trabajador dado de alta en el RETA con 45 o más años como consecuencia del fallecimiento del cónyuge titular de establecimiento | 850,20 | 1.682,70 |
| Trabajadores con edad, en 01/01/2011, de 50 o más años que, antes del cumplimiento de esa edad hubiesen cotizado 5 o más años y con base de cotización en 2010 igual o inferior a 1.665,90 euros | 850,20 | 1.682,70 |
| Trabajadores con edad, en 01/012011, de 50 o más años que, antes del cumplimiento de esa edad hubiesen cotizado 5 o más años y con base de cotización en 2010 superior a 1.665,90 euros | 850,20 | Base de cotización de 2010 incrementada en el 1% |
| Autónomo con 50 trabajadores a su servicio | 1.045,20 | En función de su situación de edad y otras |

[189] Del cuadro siguiente, que pone en relación la evolución de la base media de cotización y de los importes de las bases máximas y mínimas en el RETA, se deduce claramente cuál es el sentido de la elección de las personas afiliadas en

lo que condiciona el nivel de protección de las prestaciones contributivas. Ante esta situación se recomienda que se aumente la información a los trabajadores autónomos para permitir una elección responsable y adecuada de sus bases de cotización, con el objetivo de mejorar la suficiencia de sus pensiones futuras, si bien se da un paso más allá, en orden a que se arbitren, de manera gradual, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a los ingresos percibidos por los mismos [190].

b) De otra parte, se pretende abordar la problemática de la falta de protección social de determinados colectivos que, tras la realización de sus estudios de grado o de formación profesional, inician una actividad que facilite su incorporación al mercado laboral, a través de programas de formación, sin ostentar la cualidad de investigadores [191], respecto de los que se recomienda la adopción de las medidas oportunas para su inclusión en el sistema de Seguridad Social.

c) La legislación de la Seguridad Social [192] prevé que en los Regímenes de Seguridad Social en que resulte necesario, pueden establecerse sistemas especiales en materia de encuadramiento, afiliación, forma de cotización o recaudación. En aplicación de tales previsiones, desde el establecimiento del sistema de la Seguridad Social se han regulado siete sistemas

el Régimen de Autónomos, dada la escasa diferencia entre las cuantías de las bases medias y las de las bases mínimas:

*Evolución de las bases mínimas, máximas y medias en el RETA*

| Ejercicio | Base mínima/máxima de cotización (euros/mes) | Base media de cotización (euros/mes) |
|---|---|---|
| 2000 | 698,10 / 2.450,87 | 743,49 |
| 2001 | 712,04 / 2.499,91 | 759,59 |
| 2002 | 726,30 / 2.574,90 | 781,07 |
| 2003 | 740,70 / 2.652,00 | 805,86 |
| 2004 | 755,40 / 2.731,50 | 814,01 |
| 2005 | 770,40 / 2.813,40 | 844,64 |
| 2006 | 785,70 / 2.897,70 | 870,26 |
| 2007 | 801,30 / 2.966,10 | 907,21 |
| 2008 | 817,20 / 3.074,10 | 931,81 |
| 2009 | 833,40 / 3.166,20 | 962,12 |

190 En esta línea, desde el ejercicio 2005 las bases mínimas de cotización del Régimen de Autónomos han crecido más que las bases mínimas del Régimen General. En la misma dirección de equiparación de las bases de cotización a los ingresos, en 2011 para determinados autónomos (los empresarios que tengan a su servicio 50 trabajadores) la base mínima se ha hecho coincidir con la base mínima aplicada al grupo 1.º del Régimen General.

191 Los investigadores han quedado incorporados a la Seguridad Social a través del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero. Un análisis del mismo y del ámbito de cobertura social de este colectivo, en Moreno Gené, J.: «El nuevo estatuto del personal investigador en formación: la combinación de beca de investigación y contratación laboral». *RTSS*. CEF. núm. 277, abril 2006, y «La Seguridad social de los investigadores en formación. A propósito del nuevo estatuto del personal investigador en formación». *Tribuna Social*, núms.188-189, agosto-septiembre 2006

192 Artículo 11 de la LGSS.

especiales dentro del Régimen General [193], a los hay que añadir el establecido en 2007 en relación con los trabajadores agrarios por cuenta propia [194].

La antigüedad en el establecimiento de algunos de ellos, pero, sobre todo, las modificaciones importantes, llevadas a cabo en las últimas décadas, de los mecanismos de encuadramiento, afiliación, cotización o recaudación (materias que justificaron la existencia de sistemas especiales para permitir adecuar las exigencias generales en esos ámbitos a las peculiaridades de diferentes colectivos o sectores) propiciada por la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ponen en cuestión la vigencia de algunos de ellos o, al menos, de parte de su regulación.

Por ello, se recomienda proceder a un análisis de la regulación actual de los sistemas especiales de la Seguridad Social, en orden a verificar si siguen manteniéndose las razones y circunstancias que motivaron su establecimiento para, en caso de ser necesario, proceder a su paulatina reordenación y simplificación.

d) Por último, dentro del proceso de convergencia y armonización entre el Régimen General y los Regímenes Especiales, se aboga por una mayor profundización de las prestaciones y obligaciones del Régimen de Clases Pasivas con las establecidas en el Régimen General, proceso que ha de estar presidido por dos principios: la gradual en la aplicación y el respeto no solo a los derechos adquiridos, sino también a las expectativas de derechos [195].

193 Los sistemas especiales del Régimen General y la normativa que los regula son los siguientes:

- Orden de 31 de marzo de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación a los trabajadores portuarios del Régimen General de la Seguridad Social, con mantenimiento del sistema especial existente en materia de afiliación y cotización.
- Orden de 3 de septiembre de 1973, por la que se regula el sistema especial del Régimen General de la Seguridad Social aplicable a la industria resinera.
- Orden de 10 de septiembre de 1973, por la que se establece en el Régimen General de la Seguridad Social un sistema especial para los servicios extraordinarios de la industria de hostelería.
- Orden de 24 de julio de 1976, por la que se crea el sistema especial para las tareas de manipulado y empaquetado de tomate fresco realizadas por cosecheros exportadores dentro del Régimen General de la Seguridad Social.
- Orden de 17 de junio de 1980, por la que se establece un sistema especial de afiliación y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores fijos discontinuos que prestan sus servicios en las empresas de exhibición cinematográfica, salas de baile, discotecas y salas de fiesta.
- Orden de 6 de noviembre de 1989, por la que se establece un sistema especial de inscripción de empresas y de afiliación, altas y bajas en el Régimen General de la Seguridad Social para los trabajadores fijos discontinuos, que prestan servicios en empresas de estudio de mercado y opinión pública regulando las peculiaridades en orden a determinadas prestaciones.
- Orden de 30 de mayo de 1991, por la que se da nueva regulación a los sistemas especiales de frutas y hortalizas e industria de conservas vegetales, dentro del Régimen General de la Seguridad Social.
- Además, hay que tener en cuenta las peculiaridades en relación con la inclusión en el Régimen General de los trabajadores dedicados a las operaciones de manipulación, empaquetado, envasado y comercialización del plátano, reguladas en la disposición adicional vigésima novena de la LGSS.

194 Sistema especial de trabajadores agrarios por cuenta propia, dentro del Régimen de Autónomos, al amparo de las previsiones de la Ley 18/2007, de 4 de julio.

195 Como se ha indicado, con efectos del 1 de enero de 2011 se ha dado un paso más allá de la mera convergencia, ya que las personas que se incorporen a partir de dicha fecha en el ámbito de la función pública quedan incorporadas, sin excepción, en el Régimen General. De ahí que la convergencia y homogeneización señaladas en el Informe del Pacto de Toledo ha de referirse a un colectivo «cerrado» respecto de los que ya no se preven nuevas incorporaciones.

B) La concreción de las recomendaciones en el ASE-2011

Varios son los contenidos que recoge el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2011, en relación con la estructura del sistema y los Regímenes que conforman el mismo, con especial incidencia en el RETA.

a) En lo que se refiere a la *integración de Regímenes Especiales,* los firmantes del ASE-2011 reiteran la necesidad de que se efectué el cumplimiento del contenido del Acuerdo de 2006, de modo que los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial agrario se integren en el Régimen General, a través de la configuración de un sistema especial que, de una parte, posibilite la equiparación de las prestaciones de los trabajadores agrarios con el resto de los integrados en el Régimen General, y, de otra, habilite un periodo transitorio en la equiparación de las cotizaciones, en orden a garantizar el mantenimiento de la competitividad de las explotaciones agrarias.

   A su vez, se fija un plazo (el periodo de tramitación parlamentaria de la ley que lleve al ordenamiento jurídico la reforma acordada) para que se proceda a la revisión de la situación del Régimen Especial de empleados de hogar, a los efectos de su integración en el Régimen General de la Seguridad Social [196].

b) Por lo que se refiere al *Régimen Especial de autónomos*, los contenidos del Acuerdo se dirigen a la determinación de las bases de cotización, en una triple dirección: aumentar la contributividad del sistema; evitar o reducir los efectos que pueden producirse como consecuencia de la libre elección de bases y, por último, la mejora de las prestaciones a reconocer conforme a las cotizaciones ingresadas, potenciando la convergencia de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia con la dispensada a los trabajadores por cuenta ajena.

   Con tales objetivos, se acuerda que las bases medias de cotización del RETA habrán de experimentar un crecimiento al menos similar a la evolución media de las bases de los trabajadores del Régimen General, sin que, en ningún caso, la subida media anual de las bases del RETA pueda superar en más de un punto porcentual el crecimiento de las bases medias del Régimen General.

   Los incrementos de las bases de cotización en el RETA se han de debatir con carácter previo en el marco del diálogo social, incorporando la prevención de que aquellos no serán aplicables en los años en los que la crisis económica origine pérdidas de ingresos o de empleo en el colectivo de trabajadores por cuenta propia [197].

---

196 Este compromiso ya figuraba en el Acuerdo Social de 2006 (aunque con menor grado de exigencia).

197 En este ámbito, la Administración de la Seguridad Social ha firmado, el 9 de febrero de 2011, un Acuerdo de colaboración con las principales organizaciones de autónomos (la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos –ATA– y la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos –UPTA–), mediante el cual desarrolla una campaña para animar a los trabajadores por cuenta propia a cotizar en función de sus ingresos reales, en cuanto que esta medida supone una mejora de futuros derechos de prestaciones.

c) Por último, el Gobierno y las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo adquieren el compromiso [198] de abrir un proceso de diálogo a través de la Mesa General de la Función Pública que aborde la reforma del Régimen de Clases Pasivas. Aunque en el Acuerdo no se expresa el ámbito de dicho diálogo, es de suponer que, en relación con los ámbitos de la Seguridad Social, el mismo ha de dirigirse a la incorporación, con las modalidades que correspondan, de las reformas acordadas en el ámbito del sistema de la Seguridad Social [199].

### *2.5. La cotización a la Seguridad Social*

El sistema de pensiones en España tiene unos componentes contributivos básicos (sin perjuicio del establecimiento de manifestaciones no contributivas) en los que es determinante la cotización efectuada en la época de actividad (tanto en el tiempo, como en la intensidad de aquella) pues esas cotizaciones condicionan a su vez el acceso y los importes de las prestaciones económicas.

Por ello, el Informe parlamentario de 2011 dedica a este ámbito dos recomendaciones [200], en la forma siguiente:

a) Sobre las cotizaciones sociales, se reitera un principio consagrado en la legislación de la Seguridad Social en orden a ajustar la relación entre los ingresos recibidos y las bases de cotización, lo cual produce, de forma directa, un mejor nivel de prestaciones, con acciones como las de:

- Elevar de forma coordinada el tope máximo de cotización y la pensión máxima, en orden a garantizar «una adecuada correlación en la evolución de salarios, cotizaciones y prestaciones».

  En este ámbito, el Congreso es consciente de la separación que se ha ido produciendo en el pasado entre la evolución del tope máximo de cotización, al que se han ido aplicando las previsiones de inflación, frente al incremento del límite de pensión pública, que ha evolucionado –de acuerdo con las reglas que regulan la revalorización de las pensiones de la Seguridad Social– conforme al incremento real de los precios, sin que los intentos de corrección hayan podido ponerse en práctica [201], produciéndose de esta forma un

[198] A través de la Parte V del ASE, dirigida al compromiso bipartito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales para el tratamiento de las cuestiones relativas a la Función Pública.

[199] Asimismo, en el ASE (Parte 2.ª III «Acuerdo sobre Políticas Activas de Empleo y otras cuestiones de índole laboral») y desde la consideración de la necesidad de lograr más y mejor formación para los jóvenes, las partes firmantes acuerdan el incremento de plazas de formación profesional en el sistema educativo orientadas a los sectores con mayores posibilidades de crecimiento de empleo, así como otro conjunto de acciones en ese mismo objetivo.

[200] La recomendación quinta dedicada a las bases de cotización y la sexta a los incentivos al empleo.

[201] El Acuerdo Social de 2007 estableció que el tope de cotización se incrementaría anualmente mediante la aplicación del incremento real de las pensiones del ejercicio anterior (es decir, de la evolución real de los precios), con lo cual se lograba que ambas magnitudes evolucionasen de forma semejante. Estas reglas se aplicaron en los ejercicios 2007 y 2008, sin que la incidencia de la fuerte crisis económica que se inicia en 2009 permitiese mantener la misma en los ejercicios siguientes, en los que el tope de cotización se ha incrementado incluso por debajo de las previsiones de inflación.

«achatamiento» entre ambas magnitudes, cuya existencia es una manifestación del principio de solidaridad que está innato en el sistema de la Seguridad Social.

Pero, a su vez, la debida relación entre los salarios realmente percibidos y el tope de cotización se ha deteriorado, ya que, por lo general, los salarios han mantenido el poder de compra o lo han mejorado, mientras que el tope de cotización, como se ha indicado, ha evolucionado por debajo del crecimiento real de la inflación. Como consecuencia de ello, el salario cotizado se ha ido separando (al menos, en determinados niveles salariales) de los ingresos percibidos, con lo que la función de sustitución de salarios que tiene la pensión de Seguridad Social se ha ido asimismo deteriorando.

De estas preocupaciones se hace eco el Congreso de los Diputados, al indicar que por ley se han de establecer los requisitos para que la correlación entre salarios, cotizaciones y prestaciones se efectúe de manera automática.

Por su parte, el *Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2011* recoge la previsión, a aplicar cuando la coyuntura económica y de empleo lo permita, de que el Ministerio de Trabajo e Inmigración y las organizaciones sociales firmantes del Acuerdo examinen la relación existente entre las bases máximas de cotización y los salarios medios, con la finalidad de mantener el carácter contributivo del sistema.

b) Para aumentar la contributividad del sistema, en el Informe parlamentario se hace referencia a que el cálculo de las pensiones se lleve a cabo sobre periodos de cotización real [202], sin perjuicio de que –si las posibilidades financieras de la Seguridad Social lo permiten– se reconozcan determinadas situaciones a tener en cuenta en el cálculo de las pensiones [203].

De igual modo y «recuperando» una idea contenida en las propuestas de reforma de las décadas de los setenta y ochenta [204], se aboga por el establecimiento de una fórmula para la determinación de la base reguladora que se utiliza al calcular cada una de las prestaciones del sistema, evitando la disparidad existente actualmente [205], acomodando la legislación de

202 Principio que también estaba incluido en la Propuesta que, en enero de 2010, presentó el Gobierno al Congreso de los Diputados sobre reforma del sistema de pensiones.

203 Estos periodos existen actualmente en relación con los periodos de excedencia en razón de cuidado de menor nacido, adoptado o acogido; la elevación al 100 por 100 de las cotizaciones a tiempo parcial acreditadas en periodos anteriores o subsiguientes a la maternidad o la adopción o los periodos de cotización reconocidos en los supuestos de violencia de género a la víctima que tiene que suspender o extinguir su contrato o su actividad en razón de esta lacra social.

204 En los documentos de reforma como los Libros Blanco o Rojo (de reforma de Seguridad Social 1977 y 1981), Amarillo (Documento de reforma del sistema de la Seguridad Social para el Acuerdo Nacional de Empleo, 1982) o Naranja (Documento base del Acuerdo Económico y Social para la reforma de la Seguridad Social, 1985). Los colores hacen referencia a los colores de las portadas de los diferentes documentos.

205 En la actualidad, las bases reguladoras de las pensiones son diferentes entre aquellas prestaciones que derivan de contingencias profesionales, respecto de las pensiones que tiene su origen en una contingencia común. Pero dentro de estas últimas, existe una fórmula de base reguladora para el cálculo de la pensión de jubilación; dos para la determinación de las pensiones de viudedad, orfandad y en favor de familiares; y una multiplicidad para las pensiones de incapacidad permanente (incapacidad permanente parcial; incapacidad permanente en los grados de total, absoluta y gran invalidez, en las que la base reguladora está en función del periodo de cotización exigido al beneficiario, en función de la edad en que se declara la situación incapacitante o de la situación de alta o no en el momento de causar la pensión).

Seguridad Social a las reglas existentes en otros países de la Unión Europea [206] o en otros Regímenes internos [207].

c) En el marco de la sostenibilidad del sistema de pensiones, basado en la modalidad de reparto, en el que la adecuada relación entre las pensiones existentes y las cotizaciones es una premisa básica, en el Informe parlamentario de 2011 (recomendación sexta) se efectúa una valoración positiva de los incentivos a la contratación, que pueden constituir un instrumento útil para favorecer la incorporación o la permanencia en el mercado de trabajo de personas con dificultades de acceso o en situaciones de riesgo de expulsión de aquel, si bien, con base en la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social, se mantiene que la cobertura financiera de los mismos corra por cuenta de la imposición general, efectuándose de igual modo las siguientes consideraciones:

- Una crítica a la generalización de los incentivos, ya que la experiencia ha demostrado la falta de eficacia de los mismos, cuando se produce esa extensión amplia de los beneficiarios [208], por lo que se propone que el sistema de incentivos se concentre en situaciones y colectivos cuyo empleo se persiga favorecer de forma especial y la adopción de otras fórmulas que incrementen la empleabilidad de las personas, dados los efectos positivos que, en el marco de un sistema contributivo de pensiones, basado en la modalidad de reparto, tiene el crecimiento económico y la generación de empleo [209].
- En este ámbito, se recomienda atenciones específicas para los jóvenes que incrementen sus posibilidades de integración laboral, que eviten o reduzcan las consecuencias que, para sus futuros derechos de protección social, tiene la temporalidad y la precarización de sus condiciones de trabajo [210].

---

206 Por ejemplo, Alemania o Austria. *Vid.* la información comparada sobre los sistemas de Seguridad Social que ofrece el MISSOC (disponible en la página web de la Unión Europea).

207 En el Régimen de Clases Pasivas las diferentes pensiones tienen una misma forma de cálculo de la base reguladora necesaria para la determinación de la cuantía de la prestación.

208 Sobre el particular, *vid.* Toharia Cortés, L.: «El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones de la Seguridad Social para el empleo para la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional». Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2008, así como el «Informe de evaluación de los resultados del actual sistema de bonificaciones a la contratación», a los efectos previstos en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre.

209 Precisamente, el Punto III, Parte 1.ª, del ASE está dirigido a una nueva configuración de las políticas activas de empleo, con medidas como:

- Desarrollo de un nuevo modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo, basado en un itinerario individual y personalizado, que se materializa en un Acuerdo Personal de Empleo (APE) a suscribir entre el desempleado y el correspondiente Servicio Público de Empleo.
- El fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo.
- La redefinición de los actuales programas de empleo, modificando su contenido y desarrollo para que sean más útiles a las personas desempleadas y les posibiliten incrementar sus niveles de empleabilidad.
- El establecimiento de una Estrategia Española de Empleo, en el marco de la Estrategia Europea «Europa 2020» y de las directrices integradas para las políticas de empleo de los Estados miembros.
- Establecimiento de una Estrategia de Empleo para los trabajadores de más edad.

En relación con la puesta en práctica de buena parte de las cuestiones indicadas en el ASE, *vid*. el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, sobre medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo (BOE de 19 de febrero).

210 La reforma laboral incorporada por la Ley 35/2010 concentra los incentivos a la contratación en colectivos específicos y, dentro de ellos, en los jóvenes.

Precisamente, en relación con la cobertura social de los jóvenes, el *Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2011* recoge una serie de compromisos desde la consideración de que la entrada en el mercado de trabajo se produce con mayor frecuencia a través de la participación de los trabajadores en programas formativos o de investigación, sin que, durante el tiempo de realización de la correspondiente actividad, se tenga derecho a la correspondiente cobertura social [211].

Para remediar esta situación, las medidas incorporadas en el Acuerdo en este ámbito son las siguientes:

- Con carácter general, los programas formativos, de formación profesional o los universitarios, han de gozar de la misma protección que los contratos formativos y tener las mismas limitaciones temporales que estos [212]. En todo caso, las entidades y las empresas que financien esos programas habrán de cotizar a la Seguridad Social por los participantes en los programas [213], eliminándose las restricciones existentes a que el inicio en la cotización a la Seguridad Social pueda producirse a través de programas formativos o de investigación, de manera que no precise la acreditación de actividad laboral (o de cotización) previa para la suscripción de un convenio especial [214].
- La aprobación de convenios especiales ad hoc en favor de los participantes en programas formativos o de investigación remunerados en el extranjero, cuando, por aplicación

Pero, además, se efectúa un consideración más amplia en relación con los jóvenes y la situación de desempleo que pesa sobre este colectivo, a cuyo fin se aboga por que las Administraciones Públicas pongan en marcha políticas educativas y formativas de amplio espectro que favorezcan las posibilidades de los jóvenes para ser contratados, sobre todo en las situaciones de los jóvenes que encuentran mayores dificultades de acceso al empleo a causa de una formación escasa o como consecuencia de un abandono prematuro del sistema educativo.

211 De igual modo, y en el objetivo de propiciar un mayor acceso al empleo de los trabajadores más jóvenes (dada la alta tasa de desempleo existente en este colectivo –el 40 por 100–) en la parte 1.ª III del Acuerdo social se regula un «plan de choque» a favor de los trabajadores menores de 30 años y de los desempleados de más edad, que prevén reducciones de las cotizaciones a cargo de los empleadores (que pueden ascender hasta el 100 por 100 de las mismas) cuando se contrate a una persona, de los colectivos señalados, en un contrato a tiempo parcial con una jornada no inferior al 50 por 100.
Asimismo y dentro de las medidas de carácter coyuntural, se prevé un programa de recualificación profesional en favor de las personas que hayan agotado su protección por desempleo, basado en la realización de un itinerario individualizado y personalizado de inserción, así como la participación en medidas de políticas activas de empleo, dirigidas a la recualificación y reinserción profesional, encaminadas a la incorporación en puestos de trabajo, especialmente en sectores emergentes o con mayor potencial de empleo. Estas medidas van acompañadas por la percepción, por parte del beneficiario, de una renta económica por cuantía equivalente al 75 por 100 del IPREM (es decir, 400 euros/mes) por un periodo máximo de 6 meses, siempre que la persona reúna los requisitos de menores ingresos (los ingresos no pueden superar el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional), en una regulación semejante a la establecida para los subsidios por desempleo.
Los compromisos contenidos en el Acuerdo social han sido llevados al ordenamiento jurídico a través del Real Decreto-Ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición hacia el empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, cuyas previsiones (en lo que se refiere a las ayudas contenidas en el artículo 2 de aquel) se desarrollan por la Resolución del Servicio Público de Empleo Estatal, de 15 de febrero de 2011 (BOE del 16).

212 Conforme al artículo 11.1 del ET el contrato formativo en prácticas no puede ser inferior a 6 meses, ni superior a 2 años.

213 Aunque se alude a que los programas formativos tengan la misma protección que los contratos formativos y que se ha de cotizar por sus beneficiarios, nada se dice sobre si la relación entre la entidad o empresa, por una parte, y el participante en el programa formativo es o no de carácter laboral.

214 La referencia al convenio especial que se recoge en el ASE-2011 parece apuntar a que la relación entre la entidad que financia el programa y el participante en la misma no tenga carácter laboral.

de la normativa del país de residencia, no sea posible estar afiliado en el sistema del mismo [215].

- Por último, se contempla la situación de las personas que, con anterioridad a la adopción de las medidas recogidas en el ASE, hayan participado en programas formativos sin que pudiesen haber quedado incorporadas a la Seguridad Social. Para estos supuestos, se prevé una especie de «rescate de cotizaciones» [216], de modo que se permita el pago de las cotizaciones, por un única vez y por un plazo no superior a dos años, de periodos correspondientes a situaciones de formación y/o investigación, dentro de los cuatro años anteriores a la entrada en vigor de la ley que lleve al ordenamiento jurídico de las reformas contenidas en el Acuerdo.

### *2.6. Lucha contra el fraude*

La sostenibilidad de un sistema de Seguridad Social precisa, de una parte, que exista un volumen adecuado de recursos que permitan el pago de las prestaciones vigentes en cada momento, al tiempo que aquellas sean percibidas por los destinatarios fijados en la ley. Por ello, el fraude en el ámbito de la Seguridad Social supone un ataque a la viabilidad del mismo, tanto desde la vertiente de los ingresos (al eludir cotizaciones sociales que, de aflorar el empleo sumergido, se estarían incorporando al Presupuesto de la Seguridad Social), como desde el lado de los gastos (ya que el acceso indebido a las prestaciones implica una minoración de recursos que podrían ser dedicados a otras atenciones legítimas), todo lo cual, de alcanzar un determinado nivel, propicia una deslegitimación social del sistema. De ahí que la Comisión del Pacto de Toledo en el nuevo Informe (recomendación décima) insista en la necesidad de seguir avanzando en la adopción de medidas destinadas a mejorar el control de la correcta percepción de las prestaciones y contra el empleo no declarado.

En este marco de lucha contra el fraude social, en el nuevo Informe del Pacto de Toledo se efectúan las siguientes consideraciones:

a) La adopción de medidas contra la economía irregular, considerando los efectos negativos de la misma en la estabilidad económica del sistema, así como por su incidencia en la competencia desleal entre las empresas [217].

[215] La disposición adicional vigésima primera de la Ley 40/2007 mandataba a las Secretarías de Estado de Universidades e Investigación y de Seguridad Social a realizar una evaluación conjunta de la aplicación del Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, en lo tocante a la incorporación al régimen de protección social del personal becario, y a adoptar las medidas necesarias para garantizar esa incorporación a los sectores del colectivo en los que se hayan manifestado mayores dificultades, tales como los becarios en el extranjero y los titulares de becas asociados a proyectos de investigación y becas de tipo «tecnológico», entre otros.

[216] Una medida similar está contemplada en algunos países europeos, como, por ejemplo, en Italia, cuya legislación posibilita que las personas que hayan finalizado los estudios universitarios pueden suscribir un acuerdo con la Seguridad Social para que, previo el pago de las correspondientes cotizaciones (para lo que se prevén amplios periodos de abono) se les acrediten, como cotizados a la Seguridad Social, los periodos de estudio.

[217] En la página web del Ministerio de Trabajo e Inmigración (*www.mtin.es*) correspondiente al día 16 de febrero de 2010, se reflejaba la noticia sobre la actuación de la TGSS, en las que se señala que por dicho Servicio Común se habían emitido 19.801 derivaciones de responsabilidad frente a las 18.147 emitidas en el año 2009, lo que implicó un incremento del 9,1 por 100, reclamándose por esta vía deudas por importe de 584 millones de euros. De igual modo, por parte de la Sección de Investigación de la Seguridad Social (SISS) a lo largo del año 2010 se llevaron a cabo 675 actuaciones, por las que se investigó un volumen de fraude de 94 millones de euros.

b) La actuación conjunta de las Administraciones para favorecer la afloración de la economía sumergida y la erradicación de empresas ficticias [218] creadas para el acceso fraudulento a prestaciones y, de este modo, salvaguardar los derechos de los colectivos más vulnerables, entre los que se cita a los becarios, a los trabajadores sin afiliación o a los trabajadores autónomos económicamente dependientes [219]. Dicha actuación conjunta se ha de dirigir en la finalidad de impedir la afiliación a Regímenes que no responden a las características propias del trabajo efectivamente realizado (básicamente, el tema de los «falsos autónomos»), en el reforzamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y la actualización del régimen de sanciones a los empleadores que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social [220].

c) Se reiteran los contenidos de recomendaciones anteriores, respecto del control y seguimiento de las prestaciones de IT, dentro del objetivo de reducir el absentismo injustificado y el uso de esta prestación como mecanismo alternativo al desempleo, a la jubilación u otras prácticas abusivas, a cuya finalidad se aboga por el reforzamiento de los mecanismos de colaboración y de control por parte de las Entidades Gestoras y las Mutuas, en relación con los diferentes procesos de incapacidad, con especial atención a los procesos de baja de duración inferior a 15 días, por los costes económicos que implican para las empresas [221].

---

218 En la página web del Ministerio de Trabajo e Inmigración (*www.mtin.es*), con fecha 9 de febrero, se hacia referencia a la actuación de la Sección de Investigación de la Seguridad Social destapando un fraude al sistema por valor de 94 millones de euros, consistente en empresas ficticias que contrataban irregularmente a trabajadores, dándoles de alta, pero sin efectuar cotizaciones por ellos, con la única finalidad de que los mismos accediesen a las prestaciones por desempleo.

219 En este ámbito se propugna la realización de planes conjuntos entre Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales y Ministerio del Interior.

220 En el objetivo de actualización del régimen sancionador, se propugna una adecuación de los tipos penales respecto del delito contra la Seguridad Social, la regulación de la prescripción en el caso de estructuras organizadas para la defraudación, el blanqueo de capitales, su ocultamiento en paraísos fiscales y otros delitos graves contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social.

221 En el ejercicio 2010, de la población trabajadora que tenía cubierta la protección de la IT derivada de contingencias comunes, en el 68 por 100 de los supuestos correspondía la gestión a las Mutuas, mientras que en 32 por 100 restante de esa gestión era llevada a cabo por el INSS (salvo en el caso de trabajadores afiliados al Régimen Especial de trabajadores del mar, en cuyo supuesto la gestión corresponde al Instituto Social de la Marina).

La evolución del gasto por IT en los últimos años se recoge en el cuadro siguiente:

| Ejercicios (*) | Entidades gestoras | Mutuas | Contingencias comunes | Contingencias profesionales | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 19,57 | 22,84 | 19,77 | 20,77 | 19,90 |
| 1991 | 21,83 | 16,80 | 22,77 | 11,96 | 21,31 |
| 1992 | 13,82 | 1,49 | 14,27 | 0,68 | 12,58 |
| 1993 (**) | –1,14 | –4,01 | –0,94 | –5,03 | –1,40 |
| 1994 | 0,82 | 0,18 | 1,10 | 2,03 | 0,76 |
| 1995 | 1,30 | 13,96 | 1,54 | 13,56 | 0,04 |
| 1996 (***) | 1,09 | 31,12 | 3,63 | 7,48 | 4,09 |
| 1997 | 12,56 | 42,64 | 7,34 | 6,80 | 5,61 |

…/…

### 2.7. *La modernización de la gestión de la Seguridad Social*

La legitimidad social de un sistema de Seguridad Social no precisa solo una regulación adecuada de las prestaciones o unos recursos que posibiliten el pago de las mismas, sino también que los derechos de Seguridad Social lleguen a sus beneficiarios en tiempo, o que se facilite el cumplimiento de las obligaciones para con la Seguridad Social.

La gestión del sistema español de prestaciones económicas de la Seguridad Social (así como de los ámbitos de las funciones correspondientes a la afiliación, recaudación o pagos) ha conocido una fuerte innovación y una mejora indudable de sus resultados desde mediados de la década de los años ochenta del pasado siglo, mejora en la que ha incidido de manera importante el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como una mejor formación de las personas que prestan servicios en las entidades y organismos que gestionan ese sistema, proceso de mejora que es reconocida en el propio Informe parlamentario (recomendación séptima), sin perjuicio de que se propugnen una nuevas líneas de avance tanto en la propia gestión del sistema, como en la información a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones para con la Seguridad Social [222].

…/…

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1998 | 14,88 | 39,05 | 712 | 10,93 | 4,63 |
| 1999 | 10,20 | 46,02 | 3,18 | 16,88 | 5,39 |
| 2000 | 1,04 | 36,88 | 13.37 | 14,22 | 13,52 |
| 2001 | 5,18 | 22,18 | 13,81 | 9,60 | 13,05 |
| 2002 | 11,66 | 10,60 | 12,35 | 5,32 | 11,13 |
| 2003 | 12,17 | 4,62 | 9,25 | 4,13 | 8,41 |
| 2004 | 14,51 | 11,61 | 13,60 | 5,21 | 13,11 |
| 2005 | 8,86 | 11,03 | 10,43 | 6,76 | 9,89 |
| 2006 | 4,33 | 9,74 | 6,92 | 6,94 | 6,93 |
| 2007 | 0,86 | 12,85 | 5,41 | 8,74 | 5,88 |
| 2008 | 4,90 | 11,82 | 4,52 | 0,06 | 3,86 |
| 2009 | 10,90 | 0,00 | 3,25 | 13,87 | 4,75 |
| 2010 | 3,59 | 2,16 | 2,40 | 5,12 | 2,75 |
| 2011 | 7,99 | 2,82 | 4,28 | 9,34 | 4,94 |

(*) Hasta 2009, Liquidación de Presupuestos. Para 2010 y 2011 Presupuesto inicial.

(**) En agosto de 1992, se traslada a la empresa el pago de la prestación de IT por contingencias comunes hasta el 15.º día de la baja.

(***) La Ley 42/1995 procedió a la supresión paulatina de la prestación de invalidez provisional, cuyos gastos se imputaban a la función IT.

**Fuente:** *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anexo al Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

222 La evolución de la relación gastos de funcionamiento de Seguridad Social/PIB en determinados Estados miembros de la Unión Europea se refleja en el cuadro siguiente:

| Sistema | 1996 | 2000 | 2004 | 2007 |
|---|---|---|---|---|
| Bélgica | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Dinamarca | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,8 |

…/…

a) En lo que se refiere a la información, se insiste en la conveniencia de concienciar a las personas cotizantes sobre la importancia que tiene la carrera de cotización en relación con los futuros derechos de pensión de jubilación, a cuyo fin se señala que, en la nómina mensual (el «recibo de salario» [223]) se recojan no solo el importe de las cotizaciones a cargo del trabajador detraídas por el empresario (como sucede en la actualidad), sino también la cuantía de las cotizaciones sociales abonadas por cuenta del propio empleador.

Asimismo se propugna que, al menos una vez al año, toda persona cotizante reciba, en su domicilio y en cuanto técnica y económicamente sea posible, información sobre el importe aproximado de la pensión que se podría percibir tras su jubilación, en el supuesto de que se mantuviesen constantes en el tiempo las circunstancias de cotización existentes en el momento de facilitar dicha información [224].

b) En cuanto a la gestión –y siguiendo los objetivos fijados en los Informes de 1995 y 2003– se mantiene (recomendación octava) la conveniencia de integrar las funciones de afiliación, recau-

| …/… | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Alemania | 1,0 | 1,0 | 1,07 | 1,0 |
| Grecia | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| *España* | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| Francia | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| Irlanda | 0,7 | 0,6 | 1,2 | 1,3 |
| Italia | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Luxemburgo | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,3 |
| Holanda | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,3 |
| Austria | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Portugal | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 |
| Finlandia | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 0,8 |
| Suecia | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Reino Unido | 0,9 | 0,8 | 0,5 | 0,5 |
| UE (15) | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,8 |
| UE (25) | – | 0,8 | 0,8 | 0,8 |

**Fuente:** *EUROSTAT. Anexo al Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011. Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2010.*

[223] La obligatoriedad del recibo de salario se contiene en el artículo 29.1 del ET, al prever que la documentación del salario se realice mediante la entrega al trabajador de un recibo individual y justificativo del pago del mismo. Este recibo de salarios ha de ajustarse al modelo que apruebe el Ministerio de Trabajo e Inmigración, salvo que por convenio colectivo o, en su defecto, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, se establezca otro modelo que contenga, con la debida claridad y separación, las diferentes percepciones del trabajador, así como las deducciones que legalmente procedan. El modelo oficial del recibo de salario ha sido aprobado por la Orden del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 27 de diciembre de 1994.

[224] Con la finalidad de concienciar sobre sus posibilidades económicas en el futuro, así como sobre la relación entre su salario actual y la pensión que le correspondería.
De igual modo, y aprovechando las posibilidades que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, especialmente, Internet, se aboga por que se desarrollen acciones encaminadas a difundir las características del sistema de pensiones, así como las obligaciones y derechos de los cotizantes y, en especial, entre tales derechos, la cuantía de las pensiones que les corresponden atendiendo a las cotizaciones realizadas.

datorias y de gestión de prestaciones, a través de una entidad gestora única, que permita la simplificación y la racionalización de las estructuras administrativas, una economía de costes y una mayor eficacia social de la gestión, al tiempo que una más efectiva aplicación de los principios de solidaridad, igualdad y equidad que informan el sistema español de Seguridad Social [225].

c) A su vez, se recomienda una más estrecha y adecuada coordinación entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales autonómicos, sin perjuicio de la vigente distribución de competencias.

d) Se apoya mantener y mejorar la regulación actual sobre los aplazamientos y fraccionamientos de cotizaciones a la Seguridad Social [226], en supuestos de dificultades para afrontar el pago de las mismas en los plazos establecidos en la normativa vigente, dados los efectos favorables que estos aplazamientos pueden tener en el mantenimiento de la actividad de las empresas y del empleo, si bien la política de aplazamientos ha de estar conectada con la salvaguarda del equilibrio presupuestario del sistema [227].

e) Frente a lo que sucedía en los Informes de 1995 y 2003, en el nuevo se dedica una recomendación específica (la novena) a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en su función de entidades colaboradoras de la Seguridad Social, señalando la conveniencia de que se adopten medidas que mejoren la eficacia y el control de estas entidades.

   Además, se ha de proseguir –en la senda iniciada en 2007, tras el Acuerdo de 2007, y en los términos que se han señalado en epígrafes anteriores– en la simplificación de las primas de cotizaciones por contingencias profesionales, ajustando su importe a las necesidades reales del sistema en cada ejercicio [228].

   En el ámbito de las Mutuas, el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2011 recoge tres compromisos que afectan a su financiación, a la gestión de la IT y a la organización de sus servicios, del modo siguiente:

   • Respecto a la cotización por contingencias profesionales, se fija el objetivo de que la misma se ajuste a los costes de las prestaciones y de su gestión, así como de los deriva-

[225] En este proceso de integración se ha de considerar, de igual modo, el nuevo marco competencial que sobre la Seguridad Social regulan los diferentes Estatutos de Autonomía.
La constitución de una entidad única que integrase las funciones de la TGSS, con las correspondientes a la gestión de prestaciones, así como otros servicios horizontales (como los informáticos y los jurídicos) era un compromiso recogido en el Acuerdo Social de abril de 2001, sin que el mismo se llevase a cabo a pesar del entorno favorable (político y social) para haberla puesto en práctica.

[226] Los aplazamientos en el pago de cotizaciones a la Seguridad Social se regulan en el capítulo VII del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, desarrollado por la Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo. Un análisis del Reglamento de Recaudación indicado en Mercader Uguina, J.R. y Puebla Pinilla, A.: «Reflexiones en torno al Reglamento General de Recaudación de los recursos de la Seguridad Social: el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio». *Relaciones Labores*, núm. 22, noviembre 2004; y Panizo Robles J.A.: «La gestión recaudatoria de la Seguridad Social (Comentarios sobre el nuevo Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social)». *RTSS*. CEF, núm. 257, julio 2004.

[227] En la página web del Ministerio de Trabajo e Inmigración (*www.mtin.es*), correspondiente al 16 de febrero de 2011, aparece la noticia referente a que, durante el año 2010, la Seguridad Social autorizó 103.544 aplazamientos, 11.831 más que en 2009, con un incremento del 12,9 por 100 sobre el ejercicio anterior.

[228] En esta recomendación se sigue la propuesta contenida en el documento de 20 de enero de 2010 presentado por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados sobre la reforma del sistema de la Seguridad Social.

dos de la prevención de los riesgos profesionales, a cuya finalidad, durante el periodo de cinco años a partir de la vigencia del acuerdo (es decir, a partir del 2 de febrero de 2011) se ha de llevar a cabo una evaluación anual de los costes de las prestaciones y de su gestión, adecuado tales costes al nivel de las primas de cotización a la Seguridad Social por riesgos profesionales, siempre que la estabilidad del sistema lo permita.

- La realización de programas de mayor colaboración entre las Mutuas y las Entidades Gestoras, dentro del objetivo amplio de conseguir una mayor control de los procesos de IT inferiores a 15 días, incidiendo de forma favorable en los costes empresariales.
- Por último, la Administración y las organizaciones sociales y empresariales acuerdan que los órganos directivos de las Mutuas pasen a componerse de representantes de las empresas asociadas a la entidad que cuenten con mayor número de trabajadores, de otros designados por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas [229].

### *2.8. La pensión de jubilación*

La pensión de jubilación constituye el elemento más dinámico del gasto de la Seguridad Social [230], papel que se acentuará en el futuro teniendo en cuenta las perspectivas demográficas de la sociedad española en la mitad del actual siglo. No es de extrañar, por tanto, que sea la pensión de jubilación sobre la que incide de manera especial el nuevo Informe del Pacto de Toledo, tanto en lo que se refiere a las condiciones de acceso a la misma, como en lo que respecta a la determinación de su cuantía, en un marco de incremento de la contributividad del sistema y de buscar una mayor correspondencia entre las cotizaciones previamente realizadas y las prestaciones a percibir.

#### 2.8.1. El acceso a la pensión: la problemática de la «edad de jubilación»

##### A) Las orientaciones políticas

Si uno de los retos a que se enfrenta la sociedad española en las próximas décadas es –como se ha señalado previamente– el envejecimiento demográfico y el aumento de la esperanza de vida, con especial incidencia en las personas con 65 o más años, no es de extrañar que sea la prolongación de la vida laboral uno de los objetivos más demandados en el nuevo Informe parlamentario, por los beneficios que esa prolongación tiene tanto para la propia persona, como para la estabilidad financiera del sistema y su viabilidad en el medio y en el largo plazo.

[229] Hasta ahora, el órgano de dirección de las Mutuas, la junta directiva, se compone del número de empresarios asociados que se señale en los respectivos Estatutos, sin que en ningún caso pueda ser superior a 20 miembros (art. 34 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por RD 1993/1995, de 7 de diciembre).

[230] En el Presupuesto de 2011, el gasto asociado a la pensión de jubilación supone 67.890 millones de euros, lo que significa el 68,60 por 100 del gasto en pensiones, el 61,4 por 100 del gasto en la totalidad de las prestaciones económicas de la Seguridad Social o el 56,32 por 100 del total del gasto de Seguridad Social en 2011.

En esta dirección, la recomendación duodécima del Informe sobre evaluación y reforma del Pacto de Toledo se decanta por:

a) Propugnar una nueva regulación de las jubilaciones anticipadas, teniendo en cuenta que las mismas no han cumplido las finalidades básicas de su implantación, al utilizarse con frecuencia para la regulación del empleo [231], situación que, a juicio del Parlamento, debe ser modificada en la forma siguiente:

- La jubilación anticipada ha de reservarse para los trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y, voluntariamente, opten por acogerse a ella, pero sin que la misma resulte obligatoria, combatiendo la discriminación por edad en nuestro mercado laboral [232].
- El mantenimiento de fórmulas de jubilación anticipada en los casos de colectivos que realicen actividades concretas, en los que exista un elevado grado de penosidad, peligrosidad o insalubridad, y que acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad, así como en razón de su grado de discapacidad, cuando de forma generalizada y apreciable suponga una reducción de su esperanza de vida [233].

[231] Los datos de la Seguridad Social muestran un crecimiento de las pensiones que se causan a los 65 o más años que si en 2004 únicamente representaban el 35,50 por 100 de las nuevas altas, en 2010 se situaban ya en cerca del 50 por 100.

*Distribución de las nuevas altas de pensión de jubilación en razón de la edad de acceso y la modalidad de la misma*

| Clase de pensión | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (*) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Jubilación anticipada | 64,50 | 56,38 | 60,28 | 57,95 | 54,46 | 52,68 | 50,33 |
| Con coeficiente reductor | 43,77 | 36,10 | 36,14 | 33,14 | 29,86 | 30,21 | 32,30 |
| - 60 años | 21,13 | 17,14 | 15,26 | 12,83 | 11,00 | 8,49 | 7,03 |
| - 61 años | 5,87 | 5,11 | 5,67 | 5,19 | 5,20 | 6,59 | 7,70 |
| - 62 años | 5,34 | 5,14 | 5,51 | 5,16 | 4,47 | 5,14 | 6,43 |
| - 63 años | 5,52 | 4,58 | 5,34 | 5,08 | 4,71 | 5,11 | 5,73 |
| - 64 años | 5,91 | 4,13 | 4,35 | 4,87 | 4,48 | 4,89 | 5,41 |
| Sin coeficientes reductor | 1,51 | 1,15 | 1,06 | 1,05 | 1,07 | 1,29 | 1,38 |
| Especial a los 64 años | 6,05 | 4,34 | 4,10 | 4,35 | 3,52 | 3,07 | 3,02 |
| Jubilación parcial | 13,17 | 14,79 | 18,99 | 19,41 | 20,02 | 18,11 | 13,63 |
| Jubilación con 65 o mas años | 35,50 | 43,62 | 39,72 | 42,05 | 45,53 | 47,32 | 49,67 |
| **TOTAL** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** |

(*) Periodo enero-septiembre.

**FUENTE:** *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anexo a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

[232] La Ley 14/2005, de 1 de julio, permite que, en el marco de la negociación colectiva, los trabajadores puedan verse obligados a cesar en el trabajo, siempre que reúnan todos los requisitos para acceder a la pensión de jubilación. Esta normativa es compatible con los principios de igualdad reflejados en la normativa comunitaria (Directiva 2000/78/CE, sobre igualdad de trato en el empleo y la ocupación) como ha quedado reflejado en algunas sentencias del Tribunal de Luxemburgo (*vid.*, por ejemplo, la STJCE 5 de de marzo de 2009).

[233] En este ámbito se reitera lo ya previsto en la legislación de Seguridad Social, tras la reforma operada a través de la Ley 40/2007.

b) En relación con la edad ordinaria de jubilación, la Comisión del Pacto de Toledo no llegó a un acuerdo concreto, aunque sí se contienen en el Informe parlamentario algunas líneas de actuaciones futuras como son:

- La importancia de prolongar la presencia activa de las personas en el mercado de trabajo [234] y, derivado de ello, retrasar la edad efectiva de jubilación [235] para garantizar el futuro del sistema de pensiones, en un contexto de creciente aumento de la esperanza de vida, de disminución de la población en edad activa y de incremento del número de pensionistas [236].
- El retraso de la edad efectiva de acceso a la pensión de jubilación ha de ir acompañado de un nuevo marco legal, basado en la flexibilidad y la gradualidad, así como en una regulación de la jubilación anticipada (en la que prime que la cuantía de la pensión a percibir dependa más del número de años cotizados a lo largo de la vida y de su esperanza de vida en el momento de la jubilación).

---

234 Esta medida era calificada como «la medida principal de la caja de herramientas de la reforma» en el documento «Reflexiones para la Reforma» realizado en enero de 2010 por una «Comisión para el estudio de los efectos del envejecimiento en el futuro del Estado de Bienestar». UNESPA. Madrid. 2010

235 La evolución de la edad media de acceso a la pensión de jubilación en el sistema español de Seguridad Social ha sido en la última década la siguiente:

| Años | Reg. General | Total sistema |
|---|---|---|
| 2000 | 62,97 | 63,55 |
| 2005 | 62,87 | 63,45 |
| 2006 | 63,06 | 63,61 |
| 2007 | 62,92 | 63,47 |
| 2008 | 63,16 | 63,65 |
| 2009 | 63,26 | 63,73 |
| 2010 | 63,39 | 63,82 |

**Fuente:** *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

236 A pesar de la mejora en los incentivos a la cuantía de la pensión, en los supuestos de jubilación demorada (es decir, acceso después de los 65 años, pudiendo acceder a la protección a partir del cumplimiento de dicha edad), el número de personas que se acogen a esta modalidad de pensión no es todavía significativo, aunque se observa un ligero incremento, como reflejan los datos siguientes:

*N.º de altas de pensión de jubilación demorada*

| Concepto | 2008 | | 2009 | | 2010 (**) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | N.º | % nuevas altas (*) | N.º | % nuevas altas | N.º | % nuevas altas |
| Altas R. General | 5.926 | 7,38 | 7.719 | 7,89 | 6.952 | 7,50 |
| Altas total sistema | 12.325 | 8,50 | 16.161 | 10,15 | 15.262 | 9,83 |

(*) % sobre total altas de jubilación a los 65 o más años.
(**) Periodo enero/noviembre.

**Fuente:** *Seguridad Social.*

- Cualquier modificación en la edad legal de jubilación ha de aplicarse de forma progresiva, dando mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, en orden a delimitar la cuantía de su pensión, favoreciendo así la aproximación de la edad real a la edad legal de acceso a ella [237].

c) Se propone, de igual forma, incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, no solo con mecanismos de Seguridad Social (que, básicamente, adoptan la forma de minoración o exención de cotización [238], así como, en su caso, mejora del importe de la pensión [239]) sino también mediante la adopción de otros mecanismos laborales o fiscales [240], previéndose, de igual modo, una mejora de los incrementos de la cuantía de la pensión en los casos en que se demore el acceso a la pensión de jubilación, cuando podría haberse accedido a la misma a la edad ordinaria [241].

d) A su vez, se recomienda una reordenación de las posibilidades de acceso a la pensión de jubilación, ya que las 11 fórmulas existentes actualmente [242] resultan excesivas, conside-

237 La distribución de las pensiones (en el ejercicio 2010) en función de los años cotizados por los pensionistas al acceder a las mismas es la siguiente:

| Años cotizados | R. General | RETA | REASS | Reg. Mar | Carbón | Hogar | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 15 | 2,40 | 15,94 | 13,79 | 6,51 | 2,69 | 32,51 | 7,18 |
| 16 – 20 | 4,53 | 16,50 | 12,39 | 2,39 | 0,22 | 32,59 | 8,52 |
| 21 – 25 | 5,81 | 12,41 | 8,58 | 3,64 | 0,71 | 15,58 | 7,73 |
| 26 – 30 | 7,41 | 11,75 | 6,59 | 8,14 | 1,63 | 9,39 | 8,40 |
| 31 – 34 | 8,32 | 8,94 | 5,33 | 12,79 | 2,53 | 4,52 | 8,20 |
| 35 o más | 71,54 | 34,46 | 53,32 | 66,53 | 92,22 | 5,40 | 59,97 |
| **Total** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** |

**Fuente:** *Anexo al Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

238 En los términos previstos en el artículo 112 bis y disposición adicional trigésima segunda de la LGSS.

239 En línea con lo ya establecido en el artículo 163 de la LGSS.

240 En la actualidad, ya se prevén reducciones en el IRPF en el caso de trabajadores con 65 o más años que permanezcan en la actividad.

241 En este mismo ámbito, se recomienda una mayor coordinación de la legislación laboral y la de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores, incidiendo en la regulación del contrato de relevo, en la cotización en los casos de trabajo a tiempo parcial o en la actividad por parte de los pensionistas, reduciendo la rígida incompatibilidad entre la percepción de la pensión y el percibo de ingresos por actividad laboral.

242 De la legislación vigente resultan las siguientes posibilidades de acceder a la pensión de jubilación:

- La jubilación a los 65 años.
- La jubilación anticipada y de forma voluntaria de los trabajadores mutualistas.
- La jubilación anticipada, mediando cese involuntario en el trabajo, de los trabajadores mutualistas.
- La jubilación anticipada de los trabajadores no mutualistas, mediando previamente un cese no voluntario en el trabajo.
- La jubilación parcial.
- La jubilación a los 64 años, mediando contrato de sustitución.
- La jubilación anticipada, sin coeficiente reductor de la cuantía de la pensión, al cumplimiento de una determinada edad (por ejemplo, cantantes, toreros, etc.).
- La jubilación anticipada sin minoración de la pensión, mediante la aplicación del coeficiente reductor (mineros, personas discapacitadas, pescadores, etc.).

rando conveniente la reconsideración de las mismas y, en su caso, la supresión o la modificación de las que no sean acordes con las recomendaciones parlamentarias.

B) El acceso a la pensión de jubilación en el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones

Los objetivos de fijar la edad de jubilación en un marco de gradualidad y flexibilidad, que facilite el retraso en el acceso efectivo a la misma, prime las carreas más largas de cotización, posibilite el establecimiento de mecanismos de anticipación de la edad de jubilación voluntaria y tenga en cuenta la situación de las personas que salen involuntariamente de la actividad a una edad laboral avanzada, son cuestiones que se tienen en cuenta en el ASE-2011 en la forma siguiente:

a) Frente a la rigidez en la denominada edad legal de jubilación que, desde 1919 ha venido establecida en los 65 años, en el Acuerdo se fijan dos modalidades de acceso ordinario a la jubilación:

- Con carácter general, la edad ordinaria de acceso a la jubilación se establece en 67 años, si bien la exigencia de ese límite de edad (en vez de los actuales 65), precisa de un periodo amplio de 15 años, iniciándose en 2013 y finalizando en 2027, todo ello en la forma que se recoge en el cuadro I de este trabajo.

- No obstante, para los trabajadores que acrediten una carrera de cotización completa (que, a tales efectos, se fija en 38,5 años) se puede acceder a la jubilación a partir de los 65 años, teniendo en cuenta que el tránsito desde los 35 años de cotización (que en la actualidad definen una carrera completa de cotización, que da lugar al 100 por 100 de la base reguladora) a los 38,5 pasan a exigirse de forma gradual en el espacio temporal que va desde 2013 a 2027 (en los términos del cuadro I de este trabajo).

Además, existe una particularidad en el acceso a la pensión de jubilación por parte de las mujeres [243] que, a causa del nacimiento de hijo o la adopción de un menor, hayan interrumpido la actividad laboral, ya que, en estos casos, la interesada podrá acceder a la jubilación reduciendo la edad que corresponda (67 años o 65, en este caso si se acreditan 38,5 años de cotización [244]) en 9 meses por cada hijo nacido o adoptado, con un máximo de 2 años [245].

- La jubilación flexible compatible con un trabajo a tiempo parcial.
- La jubilación demorada.
- La jubilación por aplicación de normativa comunitaria o de convenios internacionales.

[243] Aunque en el Acuerdo se cita de forma expresa como beneficiarias de la medida a las mujeres, habrá que entenderla aplicada a mujeres y hombres, ya que unas y otros pueden interrumpir la actividad laboral, en función del nacimiento de hijo o adopción de menor, en los términos previstos en el artículo 46 del ET, así como de la legislación de función pública aplicable.

[244] Aplicada en la forma progresiva que se recoge en el cuadro I.

[245] De esta forma, por ejemplo, una mujer que hubiese tenido 2 hijos podrá jubilarse a los 65 años y 6 meses, cuando no acreditase 38,5 años de cotización.

b) Atendiendo las orientaciones parlamentarias, se establece [246], como regla general, la jubilación anticipada de forma voluntaria a partir de los 63 años, siempre que los interesados hayan acreditado, en el momento del hecho causante de la pensión, 33 años de cotización.

En estos casos de jubilación anticipada, la pensión a percibir es objeto de minoración mediante la aplicación de un coeficiente del 7,5 por 100 por cada año que le faltase a la persona interesada para acceder a la jubilación a la edad ordinaria. Teniendo en cuenta las posibilidades de acceso a los 67 o 65 años (en este supuesto, acreditando 38,5 años de cotización) la minoración de la pensión en los casos de jubilación anticipada voluntaria sería el resultado de aplicar los siguientes coeficientes en función de la edad real de acceso a la misma:

| Edad ordinaria de acceso a la jubilación [247] | Edad real de acceso a la jubilación y coeficiente aplicable | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 63 años | 64 años | 65 años | 66 años |
| 67 años | 30 | 22,5 | 15 | 7,5 |
| 65 años | 15 | 7,5 | – | – |

En todo caso, se incorpora un nuevo condicionante en el acceso anticipado y de forma voluntaria a la jubilación, cual es que el importe de la pensión a percibir (es decir, tras la aplicación del correspondiente coeficiente reductor) no genere complementos a mínimos de pensión [248].

c) Se mantienen los supuestos de jubilación anticipada a partir de los 61 años, en los casos en que la salida de la actividad laboral se desenvuelve en unas situaciones de crisis, si bien frente a la regulación contenida en la actualidad en la LGSS [249], se incorporan algunas modificaciones, como son:

---

246 En la actualidad, la posibilidad de acceder anticipadamente a la pensión de jubilación, cualquiera que fuese la forma de extinción de la relación laboral, solo se aplica a quienes, el 1 de enero de 1967 o en una fecha anterior, hubiesen estado afiliados a una Mutualidad de trabajadores por cuenta ajena que, en sus normas estatutarias, contemplasen el acceso a la jubilación a partir de los 60 años, todo ello de acuerdo con las previsiones contenidas en la disposición transitoria tercera de la LGSS.

247 Esta edad de jubilación hay que entenderla referida a la que en cada caso corresponda en el periodo de 2013 a 2027, de acuerdo con lo indicado en el cuadro I.

248 Es de suponer que la referencia a los complementos a mínimos sea en función de la edad y la situación familiar del solicitante de la pensión. En euros en 2011, para que una persona pudiese acceder anticipadamente a la pensión de jubilación, la cuantía de la que le correspondiese percibir no podría ser inferior a los siguientes importes:

| Clase de pensión | Importe (euros/mes) | | |
|---|---|---|---|
| | Con cónyuge a cargo | Sin cónyuge a cargo Unidad económica unipersonal | Con cónyuge no a cargo |
| Titular con 65 años | 734,60 | 595,40 | 564,70 |
| Titular menos 65 años | 688,50 | 556,90 | 526,20 |

249 *Vid.* artículo 161 bis de la LGSS.

- Si hasta ahora el acceso a la jubilación requería la acreditación de 30 años de cotización, a partir de la fecha en que entre en vigor la ley que lleve al ordenamiento jurídico los contenidos del ASE, pasa a precisarse la acreditación de 33 años de cotización.

- Si en la regulación actual, la pensión de jubilación es objeto de reducción mediante la aplicación de un coeficiente entre el 8 y el 6 por 100 (en función del número de años de cotización acreditados) conforme al Acuerdo se establece un coeficiente único del 7,5 por 100, con el añadido de que, en el acceso a la pensión de jubilación a los 61 años, el coeficiente no podrá ser superior al 42 por 100, ni inferior al 32 por 100.

  De aplicarse las previsiones del Acuerdo, en los supuestos de acceso anticipado a la pensión de jubilación en supuestos de crisis, la minoración de la cuantía de la pensión de jubilación sería el resultado de aplicar el correspondiente coeficiente, en razón de la edad en que el interesado pudiese acceder a la pensión, en condiciones ordinaria, y la edad en que realmente accede a la misma:

| Edad de acceso ordinario a la pensión [250] | Edad real de acceso a la jubilación (años) y coeficiente aplicable | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **61** | **62** | **63** | **64** | **65** | **66** |
| 67 años | 42 (*) | 37,5 | 30 | 22,5 | 15 | 7,5 |
| 65 años | 33 (**) | 22,5 | 15,5 | 7,5 | – | – |

(*) Aplicando la fórmula general, hubiese correspondido el 45 por 100.

(**) Aplicando la fórmula general, hubiese correspondido el 30 por 100.

- Se mantienen las condiciones establecidas en la legislación actual, a quienes reuniesen las condiciones («los afectados constatables», según la literalidad del Acuerdo) antes de la publicación en el BOE de la ley que lleve al ordenamiento jurídico las modificaciones acordadas, precisándose que ese mantenimiento operará respecto de las personas con una relación laboral suspendida o extinguida, como consecuencia de decisiones adoptadas a través de expedientes de regulación de empleo [251] o a través de acuerdos o convenios colectivos de empresa, o con decisiones sustanciadas en procesos concursales, todos ellos aprobados, suscritos o decididos con anterioridad a la firma del Acuerdo (2 de febrero de 2011), incluso para quienes tengan comprometido su abandono de la actividad con posterioridad a dicha fecha.

  De acuerdo con ello, pueden darse los siguientes supuestos:

  – Personas que accedan a la jubilación anticipada antes de que entre en vigor la ley que incorpore al ordenamiento jurídico las modificaciones acordadas: a estas personas se aplicarán las previsiones contenidas en la LGSS, en la redacción actual.

  – Personas que accedan a la jubilación a partir de la fecha indicada, y cuya extinción de la relación laboral se hubiese producido con anterioridad a la misma, siempre que no

[250] Esta edad de jubilación hay que entenderla referida a la que en cada caso corresponda en el periodo de 2013 a 2027, de acuerdo con lo indicado en el cuadro I.

[251] *Vid.* el artículo 51 del ET.

derivase de expedientes de regulacion de empleo, acuerdos de empresa o procedimientos concursales, acordados o sustanciados antes del 2 de febrero de 2011: se aplicarán las nuevas reglas.

– Personas que accedan a la jubilación a partir de la fecha indicada, y cuya extinción de la relación laboral se hubiese producido con anterioridad a la misma, siempre que derivase de expedientes de regulacion de empleo, acuerdos de empresa o procedimientos concursales, acordados o sustanciados antes del 2 de febrero de 2011: se aplicarán reglas previstas en la legislación actual.

– Personas que accedan a la jubilación a partir de la fecha indicada, y cuya extinción de la relación laboral se hubiese producido con posterioridad a la misma, siempre que derivase de Expedientes de Regulacion de Empleo, acuerdos de empresa o procedimientos concursales, acordados o sustanciados antes del 2 de febrero de 2011: se aplicarán reglas previstas en la legislación actual.

d) Respecto de la jubilación parcial, aunque se mantienen en líneas generales las condiciones actuales [252], se incorpora una modificación básica referida a la cotización a la Seguridad Social por el trabajador que pasa a la situación de jubilación parcial.

En este ámbito, conforme a la legislación actual [253], el trabajador que pasa a la jubilación parcial reduce su salario, en proporción a la reducción de jornada [254], lo que implica, de igual modo, la reducción de la cotización al estar relacionada con el salario reducido. Esta situación resultará alterada con la incorporación en la legislación positiva del compromiso contenido en el ASE, conforme al cual la cotización del jubilado parcial será íntegra, si bien se prevé que la elevación en la cotización, en relación con la legislación vigente, se lleve a cabo de forma progresiva en un periodo de 15 años, a contar desde la entrada en vigor de la reforma.

e) En cuanto al acceso anticipado a la jubilación, en los casos de realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos, el ASE-2011 reitera, en grandes líneas, los principios incorporados en el Acuerdo Social de 2006, que se incorporaron al ordenamiento jurídico a través de la Ley 40/2007 [255], dando prioridad a los mecanismos de cambio de las condiciones de trabajo y del puesto de trabajo, y solo cuando ello no fuese posible acudiendo a las fórmulas de acceso a la jubilación de forma anticipada [256].

En esta dirección, el ASE-2011 prevé:

• La aprobación de la disposición reglamentaria que, en desarrollo de la disposición adicional cuadragésima quinta, regule el procedimiento general de establecimiento de coefi-

[252] En los términos señalados en el epígrafe I de este trabajo.

[253] *Vid.* el artículo 12, apartado 7 del ET, artículo 166 de la LGSS y el Real Decreto 1131/2002, de 31 de octubre.

[254] Teniendo en cuenta que la parte de salario perdido es compensada por la jubilación parcial.

[255] Que, entre otras, incorporó en la LGSS la disposición adicional cuadragésima quinta.

[256] La citada disposición adicional cuadragésima quinta de la LGSS prevé que el establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación, en los casos de realización de actividades peligrosas, penosas, tóxicas o insalubres, solo procede cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, y ha de llevar consigo en todo caso los ajustes necesarios en la cotización, en orden a garantizar el equilibrio financiero del sistema.

cientes reductores de la edad de jubilación en los supuestos de realización de trabajos penosos, peligrosos o tóxicos [257]. Esta disposición reglamentaria ha de quedar aprobada durante el periodo de tramitación parlamentaria de la ley que lleve al ordenamiento jurídico las reformas acordadas.

- En la citada disposición reglamentaria, se ha de recoger un primer catálogo de profesiones a las que puedan aplicarse coeficientes reductores al acreditarse en ellas las condiciones de mayor penosidad, peligrosidad o siniestralidad entre los trabajadores de mayor edad respecto a la media de los trabajadores de la misma profesión o del sistema.

f) Se suprime una de las modalidades de anticipación de la edad de jubilación, cual es la de acceso a la misma a los 64 años, mediando un contrato de sustitución del trabajador que pasaba a la jubilación por otro en condiciones de desempleo, por un periodo, al menos igual al que le falte al trabajador para cumplir los 65 años, en los términos y condiciones recogidos en el Real Decreto 1194/1985, de 17 de julio [258].

### 2.8.2. La determinación de la cuantía de la pensión: la acentuación de los principios de contribución y de proporcionalidad

#### A) Las orientaciones del Pacto de Toledo

Una vez que se accede a la pensión de jubilación, la cuantía de la misma viene fijada en función del nivel de las cotizaciones ingresadas, que determinan el cálculo de la base reguladora, y el tiempo de cotización, en función del cual se aplica un porcentaje a la base reguladora, cuyo resultado es el importe a percibir.

Desde la reforma de 1985, ambos elementos han sido objeto de modificación en orden a incrementar la proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones a percibir [259], princi-

[257] El párrafo primero de la disposición adicional cuadragésima quinta de la LGSS (incorporada por la Ley 40/2007, en aplicación de los compromisos contenidos en el Acuerdo de 2006) prevé que reglamentariamente se establezca el procedimiento general que deba observarse para rebajar la edad de jubilación (por la realización de actividades penosas, peligrosas, o tóxicas), en el que se prevea la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad o toxicidad de las condiciones de trabajo, su incidencia en los procesos de IT que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos para el desarrollo de la actividad, procedimiento que aún no ha sido aprobado.

[258] Por el que se acomodan, al amparo de lo establecido en la disposición adicional séptima de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, modificada por la Ley 32/1984, de 2 de agosto, las normas sobre anticipación de la edad de jubilación como medida de fomento del empleo.

[259] Respecto de la base reguladora las modificaciones han sido las siguientes:

- Antes del 1 de agosto de 1985: la base reguladora se calculaba en función de un periodo de 24 mensualidades elegidas por el beneficiario dentro de los últimos 7 años anteriores s la jubilación.
- A partir de la Ley 26/1985, de 31 de julio, la base reguladora se calcula con base en el promedio de las cotizaciones de las 96 mensualidades anteriores a la jubilación, de las que las 72 más alejadas de dicho momento se actualizaban en función de la evolución del IPC.
- A partir de la Ley 24/1997, la base reguladora se calcula con base en el promedio de las cotizaciones de las 180 mensualidades anteriores a la jubilación, de las que las 156 más alejadas de dicho momento se actualizan en función de la evolución del IPC.

pios que se mantienen en el Informe parlamentario de 2011, proponiéndose avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador [260], con base en las siguientes modificaciones:

a) Respecto de la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, se parte de una consideración positiva de los cambios introducidos en este parámetro en las últimas décadas, abogando por que se continúe en la misma línea, si bien a través del diálogo social y con la necesaria gradualidad, y aplicando unos mecanismos que posibiliten que los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su relación laboral no vean mermados sus futuros derechos de Seguridad Social, como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo [261].

b) En lo que se refiere al porcentaje aplicable a la base reguladora para la determinación de la pensión, se aboga por que manteniendo el porcentaje que se aplica al periodo mínimo exigible para el acceso a la pensión (50 por 100 a los 15 años) se modifique la regulación actual, de modo que el reparto del otro 50 por 100 sea más homogéneo en cada uno de los años de cotización.

### B) La concreción práctica en el Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones

La incentivación de los elementos de contributividad y proporcionalidad en la determinación de las cuantías de la pensión de jubilación es también objeto de incorporación en el ASE, a través de unos contenidos que afectan tanto a la determinación de la base reguladora de la pensión («periodo de cómputo», según la terminología utilizada en el Acuerdo), como a los porcentajes que se aplican a aquella, en función de la carrera de cotización acreditada.

a) Respecto de la base reguladora de la pensión de jubilación y atendiendo a lo señalado en el Pacto de Toledo de 2011, se prevé que su cálculo se lleve a cabo en función del prome-

En lo que se refiere al porcentaje aplicable a la base reguladora, tras las modificaciones habidas en las reformas de 1985 y 1997, el mismo es el siguiente:

- Por los primeros 15 años, se aplica un 50 por 100.
- Por cada año adicional entre el 16.º y el 25.º, al 50 por 100 se añade un 3 por 100.
- Por cada adicional a partir del 26.º, se aplica un 2 por 100, de modo que con 35 años de cotización se alcanza el 100 por 100 de la base reguladora respectiva.

260 En una línea similar a la adoptada en buena parte de las reformas incorporadas en los Estados de nuestro entorno, en las que, en el objetivo de lograr mayores grados de contributividad y proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones a recibir, se han ampliado los periodos para el cálculo de las pensiones o el número de años necesarios para alcanzar los derechos máximos de pensión.

261 Se trata de solucionar el problema de los trabajadores que, en los últimos años de su actividad, salen del mercado de trabajo, con lo que dejan de cotizar en el periodo que se tiene en cuenta para la determinación de la base reguladora de la pensión o cotizan por bases de menor cuantía (por ejemplo, el 125 por 100 de la base mínima cuando se está percibiendo el subsidio por desempleo, o el importe de la base mínima de cotización, cuando existan lagunas de cotización). En todos estos casos, van a ser las bases de cotización de los últimos años las que determinen el importe de la pensión, con independencia de las cuantías de las bases de cotización en los periodos anteriores a los que conforman la base reguladora.

dio de las cotizaciones de los últimos 25 años anteriores al hecho causante de la pensión de jubilación, si bien el tránsito desde los 15 años actuales al periodo acordado se ha de llevar a cabo de forma progresiva, en un periodo que se inicia en 2013 y finaliza en 2022 (*vid.* al cuadro II).

No obstante, se prevé que ese periodo de progresividad en la determinación del cálculo de la base reguladora no sea de aplicación de igual modo a los trabajadores que hayan sido despedidos (y, como consecuencia de ello, hayan pasado a la situación de desempleo, con reducción de su cotización [262] o ausencia de la misma [263]) previendo que, en tales casos, los interesados puedan aplicar periodos de cómputo más amplios [264].

b) También se modifica la regulación del denominado «relleno de lagunas», es decir, de las mensualidades en las que, estando situadas dentro del periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación (o de la de incapacidad permanente) no existe la obligación de cotizar. En estos supuestos, la legislación actual (y en lo que se refiere a los trabajadores por cuenta ajena, salvo los pertenecientes al Régimen del Hogar [265]) prevé que, respecto de tales mensualidades, se tome una base equivalente a la base mínima del Régimen General.

Esta regulación se ve afectada por el contenido del ASE-2011, a cuyo tenor el relleno de lagunas de cotización se lleva a cabo aplicando el importe de la base mínima a las 24 mensualidades más cercanas al hecho causante, mientras que las demás mensualidades sin cotización se «rellenarán» por una base equivalente al 50 por 100 de la base mínima [266].

[262] Ya que si bien durante el periodo de percepción de las prestaciones por desempleo se mantiene la base de cotización por la que se venía cotizando, sin embargo, al pasar a la percepción de los subsidios por desempleo se cotiza únicamente por una base igual al 125 por 100 de la base mínima de cotización (mejora que se produce con la aprobación de la Ley 40/2007 –con base en el compromiso recogido en el Acuerdo de 13 de julio de 2006–, puesto que con anterioridad, durante la situación de subsidio en favor de trabajadores con 52 o más años, se cotizaba por una base equivalente al SMI en cómputo anual).

[263] En los casos en que el trabajador no tenga derecho a las prestaciones por desempleo o haya agotado las mismas sin poder acceder a los subsidios por desempleo. En estos casos, para la determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, por los periodos en los que no exista cotización efectiva se aplica la base mínima de cotización.

[264] Piénsese, por ejemplo, en un trabajador que venía cotizando por la base máxima de cotización hasta la extinción del contrato de trabajo a los 50 años, sin que realice actividades posteriores. Esta persona mantendrá la base de cotización durante otros 2 años –si por esa duración percibe prestaciones contributivas de desempleo–, mientras que los siguientes 13 años (se parte de una jubilación a los 65 años) se cotiza por el 125 por 100 de la base mínima (si tiene derecho al subsidio de desempleo) o por el 100 por 100 de la base mínima en caso contrario). A esta persona le podría interesar que, desde el primer momento de aplicación de la ley que lleve a cabo los contenidos de la reforma, la base reguladora de la pensión se calculase en función de las bases acreditadas en los 25 años anteriores a la fecha de jubilación, en vez del periodo que se determinase (*vid.* cuadro II), ya que de esta forma incorporaría en la base reguladora más mensualidades de base máxima.

[265] *Vid.* el contenido de la disposición adicional octava de la LGSS.

[266] El ASE prevé una previsión adicional respecto del relleno de lagunas, de difícil comprensión en su redactado literal, por cuanto aboga por que la Seguridad Social arbitre fórmulas que reconozcan periodos cotizados de los 24 meses anteriores al del cómputo para el relleno de lagunas de cotización, en los términos y con las condiciones que reglamentariamente se determinen.
Como quiera que en el Acuerdo se recoge el compromiso de rellenar todas las mensualidades en las que existan lagunas de cotización, la previsión anterior habrá que entenderla aplicable a las mensualidades en que el relleno de lagunas se produce al 50 por 100 de la base mínima, es decir, las anteriores a las 24 más cercanas al hecho causante de la pensión, puesto que pueden existir colectivos (por ejemplo, los trabajadores fijos discontinuos de los servicios turísticos, de campañas, etc.) en los que la modificación de la forma de determinación de la base reguladora puede afectar de manera importante en el cálculo de la pensión.

c) A su vez, y en orden a lograr una mayor proporcionalidad en la determinación de los importes de la pensión de jubilación en función de los periodos de cotización acreditados, con base en la recomendación del Pacto de Toledo, se altera la escala de porcentajes aplicables a la base reguladora, en función de los años de cotización, estableciendo las siguientes reglas [267]:

- Se mantiene el porcentaje del 50 por 100 de la base reguladora, cuando se acreditan 15 años de cotización.
- Los «derechos máximos de pensión» (es decir, el 100 por 100 de la base reguladora) no se consiguen con 35 años de cotización, sino mediante la acreditación de un periodo de 37 años de cotización, aplicables de forma progresiva [268].
- La estructura de los porcentajes en periodo entre los 15 y los 37 años pasa a ser más proporcional que en la regulación anterior, si bien los porcentajes pasan a determinarse en función de meses de cotización acreditados, y no por años, como sucede con la regulación actual, en la forma siguiente.

| Periodos de cotización acreditados (meses) [269] | Porcentaje aplicado |
|---|---|
| Por los primeros 180 meses | 50 |
| Por cada mes de cotización entre el 181 y el 428 | 0,19 |
| A partir del mes 429 | 0,18 |
| Con 444 meses | 100 |

d) De otra parte, resultan alterados los beneficios respecto de la cuantía de la pensión, en los supuestos de la denominada «pensión diferida», es decir, en aquellos casos en que la persona interesada accede a la pensión de jubilación a una edad superior a la establecida con carácter ordinario, siempre que al cumplir esta última tuviese los requisitos necesarios para ello, con la finalidad de hacer posible el alargamiento voluntario de la vida laboral y de carreras de cotización más largas.

Hasta ahora, estos beneficios se concretaban en la aplicación, desde el cumplimiento de los 65 años, de un 2 por 100, porcentaje que se elevaba al 3 por 100 cuando el interesado hubiese acreditado un periodo de cotización de 40 años. Conforme a las previsiones contenidas en el ASE, en los supuestos en que el trabajador acceda a la pensión de jubilación a una edad superior a la edad ordinaria, cumpliendo los requisitos para ese acceso en esta última fecha, el importe de la pensión se ve incrementado por la aplicación de un porcentaje, en función del periodo de cotización acreditado, por cada año adicional trabajado después del cumplimiento de los 65 o 67 años, del modo siguiente [270]:

[267] La distribución de las nuevas altas de pensión de jubilación, en función de los años cotizados por las personas que acceden a la pensión según los diferentes Regímenes en 2010, se contiene en la nota 235.

[268] *Vid.* cuadro III de este trabajo.

[269] *Vid*. cuadro III de este trabajo.

[270] En estos casos (art. 163.2 LGSS) el porcentaje adicional se suma al que con carácter general corresponda al interesado, aplicándose el porcentaje resultante a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión, que, con carácter general, no puede ser superior al límite máximo de pensión pública establecido en cada momento.

| Acceso a la jubilación | Porcentaje incremento |
|---|---|
| A los 67 años [271] y 25 de cotización | 2 |
| A los 67 años y con un periodo de cotización entre 25 y 37 años | 2,75 |
| A los 67 años y un periodo de cotización superior a los 37 años [272] | 4 |

e) Por último, se incorpora al sistema de la Seguridad Social un elemento común ya en algunos sistemas de pensiones (por ejemplo, Alemania o Italia) consistente en establecer estabilizadores automáticos de las variables más dinámicas de las pensiones, en función de la evolución de determinados parámetros que condicionan la evolución de ese sistema, básicamente la evolución de la esperanza de vida.

Atendiendo esta finalidad en el ASE, se recoge el «factor de sostenibilidad» de modo que, con la finalidad de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones a abonar y, de este modo, incrementar el grado de sostenibilidad de aquel, se prevé que, una vez implantada en su globalidad la reforma acordada (es decir, a partir de 2027) los parámetros básicos del sistema (edad de acceso a la pensión de jubilación, determinación de las bases reguladoras de las pensiones o porcentajes aplicables para el cálculo de las pensiones) deberán ser objeto de revisión, en función de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en la fecha en que se produzca la correspondiente revisión y la esperanza de vida en 2027, con el compromiso de que estas revisiones se lleven a cabo cada 5 años, utilizando para ello las previsiones realizadas por los organismos oficiales.

### *2.9. Las pensiones de viudedad y orfandad*

Las prestaciones de viudedad y orfandad han sido objeto de profundas modificaciones en las últimas décadas en orden a mejorar la protección, básicamente en los ámbitos en los que se apreciaban mayores necesidades, con medidas que orientaban estas prestaciones hacia una naturaleza asistencial, perdiendo algunos de los componentes de su carácter contributivo. Precisamente contra la asistencialización de estas prestaciones [273] se reacciona en el Informe parlamentario de 2011 (a través

En el supuesto de que, sin aplicar el porcentaje adicional o aplicándolo solo parcialmente, el importe de la pensión a reconocer alcance el límite máximo de pensión pública, la persona interesada tiene derecho, además, a percibir anualmente una cantidad cuyo importe se obtiene aplicando a la cuantía del citado límite el porcentaje adicional. El mencionado importe se devenga por meses vencidos y se abona en 14 pagas, sin que la suma de esta cuantía adicional y el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputo anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, también en cómputo anual.

[271] Durante el periodo de 2013 a 2027, la edad de 67 años ha de entenderse suplida por la que corresponda, de acuerdo a la escala del cuadro I.

[272] La exigencia de 38,5 años de cotización para la jubilación a los 65 años de edad, durante el periodo de 2013 a 2027, ha de entenderse suplida por la que corresponda, de acuerdo a la escala del cuadro I.

[273] Sobre la asistencialización de las prestaciones de muerte y supervivencia, *vid.* Tortuero Plaza, J.L.: «La protección por muerte y supervivencia: una ordenación ajena a la realidad social y a los valores constitucionales» (en colaboración con Panizo Robles, J.A.) en AA.VV.: *El modelo social en la Constitución Española de 1978*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Diciembre 2003.

de la recomendación decimotercera) al defenderse el mantenimiento del carácter contributivo de las prestaciones de viudedad y de orfandad.

### 2.9.1. La pensión de viudedad

Aunque sobre la pensión de viudedad se han incorporado toda una serie de modificaciones (básicamente, en la Ley 40/2007 [274] y en las adaptaciones recogidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios siguientes), sin embargo no se ha llevado a cabo una reformulación integral de la misma [275] que recupere su configuración como prestación que sustituya de forma adecuada a las rentas perdidas como consecuencia del fallecimiento del causante y posibilite, igualmente, el acceso a la cobertura a las personas que, sin la existencia de vínculo matrimonial, conformen un núcleo familiar, cualquiera que sea la tipología del mismo, en el que se produzca una situación de dependencia económica y/o existan hijos menores comunes, en el momento de fallecimiento del causante [276], de cuyo incumplimiento se hace eco la recomendación decimotercera del Informe del Pacto de Toledo de 2011, proponiendo un conjunto de reformas que incorpore, entre otros, los siguientes elementos:

a) Como regla general, se aconseja que la reforma lleve consigo una mejora de las pensiones de viudedad, con la finalidad de garantizar una situación de renta equiparable a la existente antes del fallecimiento del cónyuge o conviviente, que tenga una especial incidencia en relación con las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza, es decir, de aquellas personas que no tienen otra pensión y carecen de otros ingresos.

   En este objetivo, se propone una elevación del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión del fallecido [277], pero con una limitación consistente en que la aplicación de tales reglas dé lugar a una pensión de viudedad superior a la pensión de la que esta derive [278].

[274] Modificada parcialmente en las Leyes de Presupuestos siguientes y, especialmente, en la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010. Un análisis de las novedades incorporadas, en materia de pensiones de viudedad en dicha Ley, en Panizo Robles, J.A.: «La Seguridad Social en los Presupuestos Generales del Estado para 2010 (y en otras disposiciones legales de reciente aprobación)». *RTSS*. CEF, núm. 323, febrero 2010.

[275] Ya demandada en el Informe del Pacto de Toledo de 2003.

[276] En línea con el contenido de la disposición adicional quincuagésima cuarta de la Ley 30/2005, de Presupuestos Generales del Estado para 2006. Sobre el contenido de esta disposición *vid.* Panizo Robles, J.A.: «La Seguridad Social en los comienzos de 2006 (comentario a las novedades incorporadas a la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006 y en otras disposiciones legales y reglamentarias de reciente promulgación)». *RTSS*. CEF, núm. 275, enero 2006.
Asimismo, la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 40/2007 alude también a la reformulación integral de las pensiones de viudedad, encomendando al Gobierno, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, la elaboración de un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad.

[277] En la regulación actual –y tras las modificaciones levadas a cabo en 2001– el porcentaje aplicable para el cálculo de la pensión de viudedad es, con carácter general, el 52 por 100. En los casos en que la pensión constituye la principal fuente de ingresos del pensionista y el mismo tenga responsabilidades familiares (calculadas las mismas en los mismos términos que los establecidos para las prestaciones asistenciales y no contributivas del desempleo) el porcentaje se sitúa en el 70 por 100.

[278] Al principio de la presente legislatura, se presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley de mejora de la pensión, en las que se preveía elevar al 70 por 100 el porcentaje aplicable a la base reguladora para determinar la cuantía de la pensión, porcentaje que se incrementaba hasta el 90 por 100 en los supuestos en que la pensión constituyese la principal o única fuente de ingresos del pensionista y aquellos no superasen una determinada cuantía.

b) En línea con lo indicado en el ámbito de la cotización, respecto a la determinación de una única base reguladora para la determinación de las cuantías de las pensiones, se mandata al Gobierno para que efectúe los correspondientes estudios y análisis –que ha de presentar ante la Comisión del Pacto de Toledo– sobre los efectos que, en orden a la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad, tendría considerar los periodos de cotización acreditados por el causante (más los que podría haber acreditado hasta el cumplimiento de la edad de jubilación de no haberse producido el fallecimiento [279]) con una fórmula similar a la que se utiliza para el cálculo de la pensión de jubilación [280].

### 2.9.2. La pensión de orfandad

En relación con la pensión de orfandad, además de establecer un desiderátum genérico de mejora de la misma, en el Informe del Pacto de Toledo de 2011 se propone que se incremente en un año más el percibo de la pensión, en los casos de orfandad absoluta, situando el límite actual de los 24 años, en la edad de los 25 años, salvo que, en el cumplimiento de esta última edad, se estén cursando estudios, en cuyo caso, el disfrute de la pensión se ha de mantener hasta la conclusión del respectivo curso académico.

De igual modo, se aboga por efectuar una mayor homogeneidad a los límites de edad establecidos en el acceso y el mantenimiento del derecho en las diferentes prestaciones y mecanismos ligados a la cobertura de las necesidades familiares [281].

## *2.10. Tratamiento fiscal de las pensiones*

Frente a la exención de que gozaban las pensiones con carácter general, la introducción en 1979 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas alteró esa situación, al quedar sujetas a la imposición fiscal todas las pensiones, salvo las relacionadas con la contingencia de incapacidad permanente. Esta situación se alteró con efecto de 1 de enero de 1994 [282], declarando sujetas

279 En forma semejante a lo que ya se aplica para la determinación de las pensiones de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, tras las modificaciones incorporadas por la Ley 40/2007.

280 Se trataría en consecuencia que, para la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad, se computasen los años de cotización acreditados por el fallecido, más los que habría acreditado hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación de no haberse producido el fallecimiento. A este número de años, correspondería el porcentaje que, con base en el artículo 163 de la LGSS, corresponde al fallecimiento. Al resultado final se aplicaría el porcentaje que se fijase para la pensión de viudedad.

281 Por ejemplo, en el caso de las pensiones de orfandad y de determinadas prestaciones familiares (hermanos o nietos) existen dos edades para el acceso o mantenimiento de la pensión (18 años, con carácter general, y 24 años, en los casos de orfandad absoluta). En el caso de las prestaciones por desempleo, el límite de edad se sitúa en los 26 años, para la existencia de responsabilidades familiares, que condiciona el acceso o el mantenimiento del derecho. Ese mismo límite de edad –los 26 años– se aplican respecto de las deducciones fiscales. Por el contrario, a efectos de la dispensación de las prestaciones de asistencia sanitaria, las mismas no se condicionan a la edad del beneficiario, sino a que el mismo esté o no a cargo del titular del derecho.

282 A través del artículo 62 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, que dio nueva redacción al artículo 9.Uno de la Ley 18/1991, de 6 de junio, regulador del IRPF.

al IRPF las pensiones de incapacidad permanente, salvo las correspondientes a los grados de incapacidad absoluta y gran invalidez.

Las consecuencias de la diferencia fiscal sobre las pensiones abordada en el Informe parlamentario (mediante la recomendación decimocuarta) proponiendo una reordenación de dicho tratamiento fiscal, en orden a lograr una mayor equidad en este ámbito, si bien –en la línea de algunas iniciativas parlamentarias– se propone un tratamiento fiscal más favorable para las pensiones de incapacidad permanente (habrá que entender las correspondientes al grado de incapacidad permanente total) así como a las de viudedad [283].

### *2.11. Solidaridad y garantía de suficiencia*

Aunque en un sistema de Seguridad Social como el español sean esenciales los principios de contribución y de proporcionalidad, juegan un papel tan básico los de solidaridad y garantía de la suficiencia de las prestaciones, que si estuviesen ausentes difícilmente el sistema de protección podría adjetivarse como «sistema de seguridad Social» sino más bien de previsión o de ahorro.

De ahí que la aplicación de estos dos últimos principios haya sido una constante tanto en los documentos políticos [284], como en los acuerdos sociales llevados a cabo en las dos últimas décadas [285]. Y que el reforzamiento de la solidaridad y la garantía en la suficiencia de las prestaciones haya informado buena parte de las medidas adoptadas en la pasada década, con especial incidencia en la segunda parte de la misma, situación que es objeto de valoración positiva en el Informe parlamentario, en el que se sugiere (recomendación decimocuarta) el reforzamiento de dichos principios, condicionando tal hecho a que las posibilidades económicas lo permitan [286].

[283] En la presente legislatura, se presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en relación con las pensiones de viudedad.

[284] Informes parlamentarios de 1995 o 2003.

[285] Acuerdos sociales de octubre de 1996, mayo de 2011 y julio de 2006.

[286] La evolución del porcentaje de pensiones con complementos a mínimos, según clase de pensión en la última década, se contiene en el cuadro siguiente:

| Ejercicio | Inc. perman. | Jubilación | Viudedad | Orfandad | F. Familiares | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 2,98 | 30,53 | 42,59 | 43,69 | 44,20 | 31,41 |
| 2002 | 2,70 | 29,57 | 41,04 | 42,34 | 45,40 | 30,44 |
| 2004 | 2,39 | 27,84 | 36,16 | 42,31 | 42,38 | 28,00 |
| 2006 | 5,39 | 26,86 | 33,06 | 45,60 | 45,77 | 26,92 |
| 2008 | 6,73 | 27,01 | 33,14 | 47,77 | 48,85 | 27,19 |
| 2010 | 9,94 | 27,03 | 33,65 | 48,24 | 50,34 | 27,69 |

Si esa evolución se efectúa por el porcentaje de pensión con complementos a mínimo, en función de los Regímenes de pertenencia de aquellos, se observa una relación directa entre los porcentajes más elevados con los Regímenes en los que se cotiza por bases fijas o únicas o en los que los interesados tienen posibilidad de elegir la base de cotización.

Para el logro de estos objetivos, la recomendación parlamentaria se orienta hacia los siguientes aspectos:

a) Una defensa de la existencia de pensiones mínimas, así como del establecimiento de importes mínimos para las diferentes modalidades de estas, en función de la edad, la situación familiar u otras circunstancias [287], propiciando un aumento de los importes de tales pensiones, si bien con el límite que, en ningún caso, la cuantía de tales complementos pueda ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento [288].

En este ámbito, el *Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones de 2011*, aun señalando que los incrementos de las pensiones mínimas han permitido mantener sus importes por encima del umbral de la pobreza relativa, sin embargo constata que todavía las situaciones de privación [289] se concentran, entre otros colectivos, en los pensionis-

*Evolución del porcentaje de pensiones con complementos a mínimos por Regímenes*

| Ejercicio | R. General | R. Autónom. | Reg. Agrario | Reg. Mar | Reg. Carbón | Reg. Hogar |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 25,03 | 42,16 | 52,15 | 29,61 | 13,70 | 56,22 |
| 2002 | 24,09 | 40,16 | 52,25 | 50,60 | 7,20 | 55,88 |
| 2004 | 21,43 | 37,34 | 51,17 | 26,21 | 10,13 | 54,39 |
| 2006 | 20,57 | 35,81 | 52,28 | 25,41 | 9,53 | 56,60 |
| 2008 | 20,49 | 40,77 | 55,99 | 26,35 | 9,44 | 58,08 |
| 2010 | 20,75 | 41,53 | 59,89 | 27,26 | 9,32 | 59,45 |

**Fuente:** *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

287 La normativa de Seguridad Social diferencia en la cuantía de pensión, los siguientes aspectos:

- Con carácter general, si el pensionista es mayor o menor de 65 años (al menos, para las pensiones de jubilación, incapacidad permanente en el grado de incapacidad permanente total, viudedad y algunas prestaciones familiares).
- La situación familiar del pensionista (si el pensionista tiene o no cónyuge a cargo; constituye una unidad económica unifamiliar o convive con otra persona, en una misma unidad familiar).
- La existencia de una situación de discapacidad determinada (caso de la pensión de viudedad o de las pensiones de incapacidad permanente).

288 La evolución del importe medio mensual abonado por complemento a mínimo (euros/mes) es la siguiente:

| Ejercicio | Inc. Perman. | Jubilación | Viudedad | Orfandad | F. Familiares | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 74,45 | 106,10 | 144,80 | 50,80 | 65,85 | 116,73 |
| 2002 | 79,88 | 112,43 | 148,93 | 54,96 | 65,91 | 122,17 |
| 2004 | 89,40 | 120,37 | 142,97 | 62,09 | 71,34 | 124,72 |
| 2006 | 101,28 | 152,67 | 172,50 | 75,96 | 86,44 | 153,51 |
| 2008 | 120,75 | 181,37 | 203,01 | 99,92 | 104,45 | 181,77 |
| 2010 | 137,90 | 201,58 | 238,17 | 115,94 | 108,39 | 205,48 |

**Fuente:** *Ministerio de Trabajo e Inmigración. Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

289 En la finalidad de la lucha contra la pobreza (señalada en la directriz décima de las Directrices integradas de empleo de los Estados miembros, para la consecuencia de los objetivos de la Estrategia Europa 2020) en el ámbito del Comité de Protec-

tas que viven solos, cuyo nivel de renta debe incrementarse, recogiéndose el compromiso de reforzar el esfuerzo de mejora en los pensionistas que conforman unidades económicas unipersonales, mejora que debe efectuarse desde la vertiente no contributiva (básicamente, a través de los complementos a mínimos de las pensiones) y sin hacer distinción alguna entre la contingencia de la que deriva la pensión (jubilación, incapacidad permanente o viudedad).

b) Una mayor coordinación entre el sistema de pensiones mínimas de la Seguridad Social y el sistema asistencial de las Comunidades Autónomas, de modo que puedan cubrirse situaciones de necesidad, pero sin originar solapamiento en las mismas [290].

c) En relación con la suficiencia de las prestaciones y con base en los principios de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, se aboga porque la cobertura financiera de las mejoras de esta clase de prestaciones recaiga en la imposición general, como expresión de la solidaridad social.

d) Una revisión de algunas prestaciones de la Seguridad Social que, con el transcurso del tiempo, hayan podido perder eficacia protectora, en orden a adecuar las mismas a las realidades sociales actuales y a las necesidades de cobertura [291].

e) De igual modo, una reordenación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones (con especial incidencia en el ámbito de las prestaciones familiares) e introducir nuevos ámbitos de protección (dentro de los cuales se señala el establecimiento de una pensión no contributiva por orfandad).

---

ción Social de la Unión Europea se ha establecido, como uno de los indicadores de pobreza, el de privación de medios materiales, considerando que existe pobreza cuando no pueden cumplirse al menos tres de los siguientes parámetros:

- Comer carne o proteínas regularmente.
- Mantener la vivienda adecuadamente caliente.
- Pagar el alquiler o la hipoteca.
- Disponer de teléfono.
- Disponer de televisión.
- Disponer de refrigerador.
- Disponer de un automóvil.
- Afrontar gastos inesperados.
- Irse de vacaciones.

290 Para evitar estos solapamientos y dar una solución a la problemática creada con la STC 239/2002, la Ley 4/2005, de 22 de abril, estableció que cualquier prestación de carácter público que tenga como finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, forma parte del sistema de la Seguridad Social y está sujeto a los principios que rigen la misma, todo ello sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas. Además, se posibilita que las Comunidades Autónomas puedan complementar las cuantías de las pensiones no contributivas (origen del conflicto competencial entre el Gobierno central y la Junta de Andalucía que dio lugar a la STS 239/2002) hasta el 25 por 100 de su importe anual.
Sobre la Ley 4/2005, *vid.* PANIZO ROBLES, J.A.: «El Parlamento mejora (directamente) la protección social (Las modificaciones recientes en la cobertura no contributiva del sistema de la Seguridad Social)». *RTSS*. CEF, núm. 268, julio 2005.

291 Entre estas clases de prestaciones, el Informe parlamentario cita de forma expresa a las correspondientes al Seguro Escolar (en el que, por una parte, las prestaciones sanitarias han quedado desfasadas en el marco de la universalización de la asistencia sanitaria y, de otra, las cuantías de las prestaciones económicas están congeladas desde hace varias décadas); el auxilio por defunción (prestación que tiene un importe sin actualizar desde 1967) o determinadas prestaciones de incapacidad permanente (como es el caso de la incapacidad permanente en el grado de incapacidad permanente parcial).

f) Por último, se mandata al Gobierno para que lleve a cabo los análisis (que deberán ser remitidos a la Comisión del Pacto de Toledo) en orden a una delimitación clara de los umbrales de pobreza, con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea, al objeto de reorientar las políticas públicas dirigidas a su erradicación [292].

### *2.12. Mujer y protección social*

Respecto de los efectos de la protección social desde una perspectiva de género, la Comisión del Pacto de Toledo valora de forma positiva que, tras la aprobación del Informe de 2003, se haya dado cumplimiento a las orientaciones recogidas en aquel y, de este modo, se hayan producido avances en el ámbito de mejora de la Seguridad Social y la acentuación de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, en términos de igualdad de género, aunque se reconoce igualmente que todavía quedan trechos por recorrer en orden a alcanzar una efectiva igualdad de trato entre hombres y mujeres en relación con el empleo y la ocupación [293].

En este objetivo, en el Informe parlamentario se efectúan las siguientes propuestas:

a) La adopción de las medidas oportunas que garanticen la equiparación real de salarios entre hombres y mujeres, eliminado la brecha salarial existente, que incidirá de igual

---

292 La lucha contra la pobreza constituye una de las directrices (la décima) contenida en la Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros: Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020. Bruselas, 12/01/2011. OM(2011) 6 final, en la que se prevé un esfuerzo comunitario para reducir (en el horizonte de 2020) las personas que se sitúan en pobreza en la Union Europea.
Sobre la delimitación de la pobreza en Europa, *vid.* EUROSTAT «Income and living conditions in Europe». Bruselas. 2010.

293 La evolución de la afiliación, en función del sexo de las personas afiliadas a la Seguridad Social, en los últimos años es la siguiente:

| Años | Variación absoluta | | | Distribución porcentual | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Varones | Mujeres | Total | Varones | Mujeres | Total |
| 1999 | 9.157.039 | 5.421.287 | 14 578.326 | 62,81 | 37,19 | 100,00 |
| 2000 | 9.446.100 | 5.790.118 | 15.236.218 | 62,00 | 38,00 | 100,00 |
| 2001 | 9.644.859 | 6.103.893 | 15.748.752 | 61,24 | 38,76 | 100,00 |
| 2002 | 9.813.202 | 6.375.188 | 16.188.390 | 60,62 | 39,38 | 100,00 |
| 2003 | 9.941.653 | 6.647.908 | 16.589.561 | 59,93 | 40,07 | 100,00 |
| 2004 | 10.217.814 | 6.944.106 | 17.161.920 | 59,54 | 40,46 | 100,00 |
| 2005 | 10.674.677 | 7.481.505 | 18.156.182 | 58,79 | 41,21 | 100,00 |
| 2006 | 11.053.606 | 7.861.801 | 18.915.407 | 58,44 | 41,56 | 100,00 |
| 2007 | 11.065.545 | 8.130.210 | 19.195.755 | 57,65 | 42,35 | 100,00 |
| 2008 | 10.267.417 | 8.038.196 | 18.305.613 | 56,09 | 43,91 | 100,00 |
| 2009 | 9.735.999 | 7.904.019 | 17.640.018 | 55,19 | 44,81 | 100,00 |
| 2010 (*) | 9.726.860 | 7.782.579 | 17.509.439 | 55,55 | 44,45 | 100,00 |

(*) Mes de septiembre.

**Fuente:** *Informe Económico-Financiero al Presupuesto de la Seguridad Social para 2011.*

modo en los derechos sociales, al incrementar las cotizaciones sobre las que se calculan las prestaciones [294].

b) La valoración de la dimensión de género del sistema de pensiones [295], al existir diferentes situaciones (retribuciones diferenciadas; periodos de interrupción por cuidados de hijos o

[294] Sobre la «brecha salarial» entre mujeres y hombres, *vid.*, las Conclusiones del Consejo de 6 de diciembre de 2010 sobre el refuerzo del compromiso de eliminar las diferencias de retribución entre mujeres y hombres y la intensificación de las medidas a tal efecto, y sobre el examen de la aplicación de la Plataforma de Acción de Pekín (2010/C 345/01), así como el Informe, preparado por la Presidencia belga de la Unión Europea, sobre «L'écart salarial entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne: indicateurs quantitatifs et qualitatifs.Rapport de la Présidence belge 2010» que sirvió de precedente para la adopción de las conclusiones anteriores.
De conformidad con la información contenida en el Informe anterior, la evolución de la diferencia (%) de salario horario bruto entre mujeres y hombres 2002-2008 en algunos países de la Unión Europea se recoge en el cuadro siguiente:

| | 2002 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|
| UE-27 | nd | 18 | 18 | 18 |
| Austria | nd | 26 | 26 | 26 |
| Bélgica | nd | 10 | 9 | 9 |
| Alemania | nd | 23 | 23 | 23 |
| Dinamarca | nd | 18 | 18 | 17 |
| España | 20 | 18 | 17 | 17 |
| Finlandia | nd | 21 | 20 | 20 |
| Francia | nd | 15 | 17 | 18 |
| Grecia | 26 | 21 | 22 | 22 |
| Hungria | 19 | 14 | 16 | 18 |
| Irlanda | 15 | 17 | 17 | nd |
| Italia | nd | 4 | 5 | 5 |
| Países Bajos | 19 | 24 | 24 | 20 |
| Polonia | 8 | 8 | 8 | 10 |
| Portugal | nd | 8 | 8 | 9 |
| Suecia | nd | 17 | 18 | 17 |
| Reino Unido | 27 | 24 | 21 | 21 |
| nd : no disponible | | | | |

**Fuente:** *EUROSTAT*.

[295] La distribución porcentual del número de pensiones por género, según la clase de pensión o Regímenes es la siguiente:

*Distribución por género de las pensiones según clase de pensión*

| Sexo | Incapacidad | Jubilación | Viudedad | Orfandad | F. Familiares | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Mujeres | 3,73 | 21,21 | 24,56 | 1,50 | 0,34 | 51,34 |
| Varones | 7,05 | 38,09 | 1,82 | 1,61 | 0,09 | 48,66 |
| **Total** | **10,78** | **59,30** | **26,38** | **3,10** | **0,43** | **100,00** |

**Fuente:** *Informe Económico-Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 2011.*

familiares en situación de dependencia; dificultades en la conciliación de la vida personal, familiar y laboral) que pesan más sobre las mujeres que sobre los hombres, teniendo en cuenta, además, la necesidad de llevar a la práctica diaria una consideración social favorable hacia la maternidad y la importancia de la natalidad [296] para el sostenimiento del sistema de pensiones en el futuro, para que, tras los análisis de impacto respectivos, puedan adoptarse mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización [297].

c) Propiciar la adecuación del sistema de pensiones a las realidades personales y familiares, así como favorecer la generación de derecho a pensión propia, con incentivos como la complementación de las aportaciones económicas con ventajas fiscales o situaciones asimiladas al alta, que permitan generar pensiones a favor de los cónyuges no incorporados al mercado de trabajo, cuando el matrimonio tenga régimen de bienes gananciales [298].

---

[296] La natalidad en España no ha hecho sino caer en los últimos años, como se deduce de los datos que suministra el INE, en el modo siguiente:

| Año | N.º nacimientos | N.º medio hijos mujer | N.º medio hijo mujer española | N.º medio hijos mujer extranjera |
|---|---|---|---|---|
| 2002 | 417.688 | 1,26 | 1,21 | 2,05 |
| 2003 | 440.531 | 1,31 | 1,26 | 1,90 |
| 2004 | 453.172 | 1,32 | 1,28 | 1,79 |
| 2005 | 464.811 | 1,34 | 1,30 | 1,70 |
| 2006 | 481.295 | 1,38 | 1,33 | 1,70 |
| 2007 | 491.138 | 1,39 | 1,33 | 1,75 |
| 2008 | 518.503 | 1,46 | 1,38 | 1,81 |
| 2009 | 493.717 | 1,39 | 1,33 | 1,67 |

**Fuente:** *INE.*

[297] Los procesos de maternidad causados en el ejercicio 2010 y su distribución en función de la persona (madre u otro progenitor) que haya percibido las mismas han sido los siguientes:

| Procesos y distribución por género | Número |
|---|---|
| Total procesos de maternidad | 332.557 |
| - Prestaciones percibidas por la madre | 326.752 |
| - Prestaciones percibidas por el otro progenitor | 5.805 |
| - % prestaciones percibidas por la madre sobre el total | 98,25 |
| - % prestaciones percibidas por el otro progenitor sobre el total | 1,75 |
| % Variación interanual. Total | –2,34 |
| - % variación interanual prestaciones percibidas por la madre | –2,40 |
| - % variación interanual prestaciones percibidas por el otro progenitor | 2,38 |

**Fuente:** *Seguridad Social. La información está disponible en la página web, www.seg-social.es.*

[298] Se abandona en consecuencia la tesis de la incorporación en la Seguridad Social de las mujeres dedicadas a los trabajos en el hogar familiar propio, que previó la Ley 24/1997, tras la realización de los correspondientes estudios económicos, en orden a verificar la sostenibilidad de la medida sin que incidiese de forma negativa en la viabilidad del sistema de pensiones.

d) Existe un planteamiento inicial en relación con el denominado «reparto de cuotas» en los supuestos de ruptura matrimonial. La Comisión apoya de alguna forma que se exploren tales posibilidades –en casos de ruptura familiar– cuando la mujer haya aportado al mantenimiento de los negocios familiares, y previa resolución judicial, en orden al reconocimiento en la carrera de cotización de la mujer, de periodos de tiempo que permitan generar derechos propios y no únicamente derivados [299].

e) Por último, la Comisión considera conveniente que se analicen las posibilidades de establecer modalidades específicas de contratación para las personas que, colaborando en negocios familiares, no generen derechos de pensión adecuados, mediante el uso de la cotización sobre jornadas parciales o a través de la instrumentación de mecanismos de previsión complementaria para dar cobertura a situaciones semejantes.

f) En el ámbito de la protección de la mujer, el *Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones* concreta dos medidas:

- De una parte, la posibilidad de acceso anticipado a la edad de jubilación, sin que la cuantía de la pensión se vea reducida por tal hecho, en los casos de nacimiento de hijo o adopción de menor, en los términos indicados en el epígrafe 2.8.1 B) a) anterior.
- A su vez, la ampliación, como cotizado a la Seguridad Social, de todo el periodo de excedencia que una persona trabajadora haya tomado, con base en lo establecido en el artículo 46 del ET, completando de esta forma la regulación contenida en la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres [300].

### *2.13. Discapacidad*

En línea con lo reflejado en el Informe 2003, en el Pacto parlamentario de 2011 se efectúa una consideración global de la cobertura protectora de la discapacidad, a partir de la constatación de que

[299] Medidas como las indicadas podrían tener efectos directos en el ámbito del trabajo autónomo, en el medio rural y en los sectores del comercio y de la hostelería, evitando, al menos parcialmente, la desprotección sobrevenida que afecta a las mujeres en esas áreas cuando se produce una separación o divorcio a edades tardías.

[300] El artículo 180 de la LGSS (en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007) amplió a dos años el periodo de excedencia por nacimiento de hijo o adopción de menor.
Como se desprende de los datos contenidos en el cuadro siguiente, la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales sigue siendo «cosa de mujeres», puesto que son las trabajadoras las que mayoritariamente tienen que interrumpir su actividad laboral para *atender al cuidado de familiares*.

| Procesos de excedencia por cuidado familiares | 2009 | 2010 |
|---|---|---|
| Total excedencia cuidado de hijos o familiares | 39.244 | 40.948 |
| N.º excedencias solicitadas por mujeres | 37.083 | 38.448 |
| N.º excedencias solicitadas por hombres | 2.161 | 2.500 |
| % excedencias solicitadas por mujeres sobre total | 94,49 | 93,89 |
| N.º excedencias solicitadas por hombres sobre total | 5,51 | 6,11 |

**FUENTE:** *Seguridad Social. La información está disponible en la página web, www.seg-social.es.*

esa cobertura constituye un mecanismo básico que facilita la integración y la inclusión sociales de las personas discapacitadas, proponiendo una intensificación de los niveles de protección en ámbitos como la anticipación de la edad de jubilación de trabajadores con tipos de discapacidad que comporten menor esperanza de vida, las asignaciones por menor a cargo, las pensiones de orfandad, las pensiones no contributivas o mediante la instrumentación de convenios especiales que posibiliten la incorporación o el mantenimiento en la afiliación a la Seguridad Social.

De igual modo, y siguiendo las orientaciones contenidas en la Estrategia de Empleo de las personas discapacitadas o en las orientaciones comunitarias, se destaca la conveniencia de arbitrar mecanismos que favorezcan la inclusión y el acceso al empleo de calidad, permitiendo una compatibilidad entre el tránsito de políticas pasivas a medidas activas [301].

En este ámbito, se propone una mayor flexibilización en el régimen jurídico de las pensiones por incapacidad permanente, para moderar la incompatibilidad existente en la legislación actual para evitar que personas que han adquirido una discapacidad durante su actividad laboral se vean obligadas a tener que elegir por percibir la pensión –y, consiguientemente, a permanecer en situación de inactividad– cuando podrían mantener una actividad laboral acorde con sus circunstancias, facilitando de esta forma la incorporación inclusiva de las personas con discapacidad.

Por último, y para evitar los problemas que surgen en relación con la regulación de la incompatibilidad de la pensión de incapacidad permanente, se prevé que, al alcanzar el pensionista de incapacidad la edad de jubilación, el régimen de compatibilidad de su pensión se regule en términos similares a los establecidos para la pensión de jubilación [302].

### *2.14. Inmigración*

España, en paralelo al fuerte crecimiento económico experimentado en el decenio 1997-2007, con sus efectos en el empleo, ha vivido un importante aumento de la población inmigrante que pasó a cuadriplicarse en dicho periodo [303], si bien este fenómeno inmigratorio se ha visto interrumpido en

301 En línea con lo adoptado en la Ley 8/2005, en relación con la compatibilidad entre la percepción de la pensión no contributiva por invalidez y la realización de una actividad.

302 Es decir, que se deberá aplicar una regulación semejante a la contenida en el artículo 165 de la LGSS, que incompatibiliza la percepción de la pensión de jubilación con la realización de una actividad, por cuenta ajena o por cuenta propia, que implique la inclusión obligatoria en un Régimen de Seguridad Social.

303 Los datos a la afiliación a la Seguridad Social de personas extranjeras, en el periodo 1999-2010, ofrecen los siguientes resultados:

| Años | Variación absoluta | | | Distribución porcentual | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nacionales | Extranjeros | Total | Nacionales | Extranjeros | Total |
| 1999 | 14.245.919 | 332.407 | 14.578.326 | 97,72 | 2,28 | 100,00 |
| 2000 | 14.784.121 | 452.097 | 15.236.218 | 97,03 | 2,97 | 100,00 |

…/…

paralelo con la crisis económica. Por ello, las orientaciones recogidas en la recomendación decimonovena del Informe de 2011 difieren de las señaladas en 2003, y se dirigen a:

a) Destacar la relevancia de una inmigración ordenada y legal, por los efectos, entre otros ámbitos, en la estabilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones, manteniendo el crecimiento demográfico y la tasa de natalidad [304] y contribuyendo al desarrollo del mercado laboral mediante la incorporación de personas con plena capacidad para desarrollar sus responsabilidades.

b) Garantizar la incorporación de los inmigrantes legales al mercado de trabajo, así como su consiguiente protección social, con plenitud de derechos y obligaciones [305], para lo cual resulta conveniente que se incorporen mecanismos que faciliten la gestión de los trámites

…/…

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2001 | 15.143.852 | 604.900 | 15.748.752 | 96,16 | 3,84 | 100,00 |
| 2002 | 15.358.995 | 829.395 | 16.188.390 | 94,88 | 5,12 | 100,00 |
| 2003 | 15.666.343 | 923.218 | 16.589.561 | 94,43 | 5,57 | 100,00 |
| 2004 | 16.087.129 | 1.074.791 | 17.161.920 | 93,74 | 6,26 | 100,00 |
| 2005 | 16.467.584 | 1.688.598 | 18.156.182 | 90,70 | 9,30 | 100,00 |
| 2006 | 17.091.433 | 1.823.974 | 18.915.407 | 90,36 | 9,64 | 100,00 |
| 2007 | 17.214.649 | 1.981.106 | 19.195.755 | 89,68 | 10,32 | 100,00 |
| 2008 | 16.423.389 | 1.882.224 | 18.305.613 | 89,72 | 10,28 | 100,00 |
| 2009 | 15.828.139 | 1.811.879 | 17.640.018 | 89,73 | 10,27 | 100,00 |
| 2010 (*) | 15.659.902 | 1.849.537 | 17.509.439 | 89,44 | 10,56 | 100,00 |

(*) Septiembre.

**Fuente:** *Seguridad Social.*

304 Aunque como se puede observar en el cuadro contenido en la nota 294, las tasas de natalidad de las mujeres españolas y extranjeras tienden a acercarse.

305 En la Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España (en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre) se prevé que los extranjeros residentes que reúnan los requisitos previstos en la Ley y en las disposiciones que la desarrollen tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente (art. 10). Asimismo, en relación con la protección social, el artículo 14 de la Ley Orgánica mencionada señala que los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles y que los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles (en todo caso, los extranjeros con discapacidad, menores de 18 años, que tengan su domicilio habitual en España, tienen derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico). A su vez, los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.
Y, en relación con las situaciones irregulares de prestación de servicios, el artículo 36.5 de la Ley Orgánica 4/2000 determina que la carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, incluidas las de Seguridad Social, no invalida el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni es obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles con su situación. En todo caso, el trabajador que carezca de autorización de residencia y trabajo no puede obtener prestaciones por desempleo.

de contratación, afiliación e integración en el sistema [306], reforzando al tiempo los instrumentos de inspección y control, evitando los riesgos de aparición de situaciones que conduzcan a la inmigración hacia la economía sumergida, la marginación o la explotación [307].

c) De igual modo, se recomienda una supervisión constante sobre el cumplimiento satisfactorio de los convenios internacionales, en materia de Seguridad Social, suscritos por España [308].

306 Asegurando, a su vez, la plena coordinación entre necesidades laborales, ofertas de trabajo, tramitación de expedientes, acogimiento de inmigrantes y formación para el empleo, entre otros, que permitan una adecuada cobertura de las necesidades de nuestro mercado de trabajo y faciliten la rápida y plena integración de los nuevos trabajadores extranjeros.

307 A su vez, se aboga por que la Administración de la Seguridad Social preste especial atención a las disfuncionalidades que, en el ámbito de cobertura social, puedan producirse para que, en todo momento, exista un tratamiento homogéneo a españoles y a residentes legales extranjeros, tanto en el acceso a las prestaciones como en el mantenimiento de su percibo.

308 Al margen de la aplicación de los Reglamentos comunitarios de coordinación de legislaciones de Seguridad Social (Reglamentos 883/2004 y 987/2009) España tiene suscritos convenios bilaterales en materia de Seguridad Social con los siguientes países: Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Japón, Marruecos, México, Paraguay, Perú, Rusia, Túnez, Ucrania, Uruguay y Venezuela.

# CUADROS

## Cuadro I

*Exigencia en los nuevos requisitos de edad o cotización para acceder a la jubilación conforme al Acuerdo Social y Económico*

| Año | Periodos cotizados | Edad exigida |
|---|---|---|
| 2013 | 35 años y 3 meses o más<br>Menos de 35 años y 3 meses | 65 años<br>65 años y 1 mes |
| 2014 | 35 años y 6 meses o más<br>Menos de 35 años y 6 meses | 65 años<br>65 años y 2 meses |
| 2015 | 35 años y 9 meses o más<br>Menos de 35 años y 9 meses | 65 años<br>65 años y 3 meses |
| 2016 | 36 o más años<br>Menos de 36 años | 65 años<br>65 años y 4 meses |
| 2017 | 36 años y 3 meses o más<br>Menos de 36 años y 3 meses | 65 años<br>65 años y 5 meses |
| 2018 | 36 años y 6 meses o más<br>Menos de 36 años y 6 meses | 65 años<br>65 años y 6 meses |
| 2019 | 36 años y 9 meses o más<br>Menos de 36 años y 9 meses | 65 años<br>65 años y 8 meses |
| 2020 | 37 o más años<br>Menos de 37 años | 65 años<br>65 años y 10 meses |
| 2021 | 37 años y 3 meses o más<br>Menos de 37 años y 3 meses | 65 años<br>66 años |
| 2022 | 37 años y 6 meses o más<br>Menos de 37 años y 6 meses | 65 años<br>66 años y 2 meses |
| 2023 | 37 años y 9 meses o más<br>Menos de 37 años y 9 meses | 65 años<br>66 años y 4 meses |
| 2024 | 38 o más años<br>Menos de 38 años | 65 años<br>66 años y 6 meses |
| 2025 | 38 años y 3 meses o más<br>Menos de 38 años y 3 meses | 65 años<br>66 años y 8 meses |
| 2026 | 38 años y 6 meses o más<br>Menos de 38 años y 6 meses | 65 años<br>66 años y 10 meses |
| A partir del año 2027 | 38 años y 6 meses o más<br>Menos de 38 años y 6 meses | 65 años<br>67 años |

## Cuadro II

*Aplicación progresiva en el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación*

| Ejercicios económicos | Periodo de cotización exigido (meses) |
|---|---|
| A partir de 1 de enero de 2013 | 192 |
| A partir de 1 de enero de 2014 | 204 |
| A partir de 1 de enero de 2015 | 216 |
| A partir de 1 de enero de 2016 | 228 |
| A partir de 1 de enero de 2017 | 240 |
| A partir de 1 de enero de 2018 | 252 |
| A partir de 1 de enero de 2019 | 264 |
| A partir de 1 de enero de 2020 | 276 |
| A partir de 1 de enero de 2021 | 288 |
| A partir de 1 de enero de 2022 | 300 |

## Cuadro III

*Aplicación progresiva de los porcentajes aplicables a la base reguladora para la determinación de la pensión de jubilación*

| Ejercicio | Periodo de cotización | Porcentaje |
|---|---|---|
| Durante los años 2013 a 2019 | Los 180 primeros meses | 50,00 |
| | Entre el 181 y el 343 | 0,21 |
| | Por los 83 meses siguientes | 0,19 |
| Entre 2020 a 2020 | Los 180 primeros meses | 50,00 |
| | Entre el 181 y el 296 | 0,21 |
| | Por los 146 meses siguientes | 0,19 |
| Entre 2023 a 2026 | Por los primeros 180 meses | 50,00 |
| | Entre el 181 y el 229 | 0,21 |
| | Por los 209 meses siguientes | 0,19 |
| A partir del 1 de enero de 2027 | Se aplica la fórmula general | |

# ANEXO I

## Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo

*Recomendaciones*

**0.** La Comisión defiende el mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, basado en el reparto y en la solidaridad.

**1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación.**

La Comisión constata que el legislador ha procedido a la clarificación de las distintas fuentes financieras en función de la naturaleza de las prestaciones.

Una vez efectuada la clarificación no ha sido culminada la separación de fuentes de financiación, pues queda por concluir la completa asunción con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de la financiación de los complementos de mínimos. Sin ello no se cerrará la premisa, reiterada por el Pacto de Toledo desde 1995, de que las prestaciones no contributivas han de ser financiadas, exclusivamente, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El Gobierno ha de asumir esta tarea con carácter prioritario, debiendo presentar al Congreso de los Diputados un calendario que incluya las proyecciones económicas adecuadas para hacer creíble su inaplazable ejecución.

La Comisión ya puso de relieve en 2003 que la financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva debe depender básicamente de las cotizaciones sociales, y que la financiación de las prestaciones no contributivas y universales se debe efectuar exclusivamente a través de la imposición general.

La Comisión también constató en 2003 la delimitación definitiva de los complementos a mínimos, de naturaleza no contributiva. Habiéndose iniciado, ya entonces, su asunción por los Presupuestos Generales del Estado. En el momento presente la Comisión considera urgente finalizar dicha asunción presupuestaria dentro del plazo que se establece en la disposición transitoria decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social.

El cálculo de las cotizaciones sociales debe ir encaminado a garantizar la cobertura de las prestaciones contributivas. Cualquier modificación de los tipos de cotización deberá salvaguardar la sostenibilidad del sistema.

La Comisión considera inaplazable actualizar el balance económico patrimonial entre el Estado y la Seguridad Social para que, sin ocasionar daños irreparables en las cuentas públicas, se liquiden definitivamente las deudas existentes entre la Seguridad Social y el Estado. La resolución de los problemas de contabilidad derivados de los préstamos, concedidos en su día por el Estado a la Seguridad Social para hacer frente a las insuficiencias financieras derivadas del ejercicio de sus competencias, podría resolverse –si conviene a las Administraciones afectadas y por el procedimiento que legalmente corresponda–, permitiendo a las Administraciones titulares de la gestión adquirir la plena titularidad dominical de los establecimientos donde se ubican los servicios de referencia.

Avanzando un paso más respecto a las recomendaciones de 1995 y de 2003, la Comisión ha resuelto que, en todo caso, las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general. También se financiarán, con cargo a la fiscalidad general, cualesquiera actuaciones en materia de anticipación de la edad ordinaria de jubilación o de ayuda a sectores productivos determinados.

## 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.

La Comisión, como ha venido haciendo en el pasado, defiende el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por ley y su preservación mediante la adopción de medidas encaminadas a asegurar el equilibrio financiero del sistema de pensiones en el futuro.

Los pensionistas son, sin duda, uno de los sectores de población más perjudicados por las variaciones crónicas –generalmente al alza– que la inflación ocasiona sobre el coste de la vida; por esa razón la revalorización anual de las pensiones se presenta como el mecanismo que ha de servir para conservar el poder adquisitivo de las pensiones; en este sentido, la revalorización debe ser diferenciada de cualquier otra acción de mejora encaminada no a conservar, sino –cuando lo permita la situación económica y con la oportuna cobertura legal–, a aumentar dicho poder adquisitivo.

En este orden de cuestiones la Comisión considera que la sostenibilidad del sistema exige que solo se financien con cargo a los recursos de la Seguridad Social los gastos correspondientes al estricto mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, y que toda subida por encima del IPC (o del índice que, en su caso, pudiere adoptarse) sea sufragada con cargo a otros recursos financieros.

El vigente sistema de revalorización ha dado lugar, en anteriores ejercicios, a desviaciones entre el IPC previsto y el IPC real, con la consiguiente desvirtuación de su finalidad de conservación del poder adquisitivo; a partir de ahora deberá proponerse para cada desviación que haya ocasionado subidas en las pensiones por encima del IPC real, un tratamiento específico: ya sea como mejora que, total o parcialmente, se consolida y absorbe permanentemente por el sistema, ya sea como mejora cuyo exceso no se consolida. El Gobierno pondrá en conocimiento de la Comisión del Pacto de Toledo la decisión a adoptar, acompañada de las oportunas proyecciones macroeconómicas y datos financieros que fundamenten dicha decisión y que aseguren su adecuación al requisito de sostenibilidad del sistema que exige el Pacto de Toledo.

Por otra parte, resulta conveniente estudiar (para su posterior análisis y valoración por la Comisión) la posibilidad de utilizar otros índices de revalorización basados, entre otros, en el crecimiento de los salarios, la evolución de la economía o el comportamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo recomendable que se tengan en cuenta los efectos que dichos índices han tenido sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en los países de nuestro entorno.

Finalmente, la Comisión considera que el Real Decreto-Ley 8/2010 –adoptado en un contexto de medidas de ajuste fiscal y presupuestario– en el que se contempla la suspensión, durante 2011, de la revalorización de las pensiones, con la excepción de las pensiones mínimas y las no contributivas, no se ha realizado de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Por ello, la Comisión considera que esta tipo de medidas no puede adoptarse sin la consulta y el debate previos en el ámbito del Pacto de Toledo, teniendo en cuenta su recomendación número 2.

**3. Fondo de reserva.**

La Comisión pone de manifiesto, una vez más, la importancia que tiene para España el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Los excedentes de la Seguridad Social, sin límite alguno, deben seguir incrementando la dotación total del Fondo de reserva. En este sentido, la Comisión considera que deben evitarse demoras en la incorporación de los excedentes y, por consiguiente, que debe materializarse inmediatamente la incorporación al Fondo de reserva de los excedentes pendientes.

La gestión del Fondo de reserva ha estado presidida por criterios de seguridad y solvencia. Dichos criterios deben orientar cualquier modificación de las normas que regulen su gestión.

El volumen alcanzado por el Fondo aconseja que se incrementen los medios materiales y personales de gestión.

**4. Financiación, simplificación e integración de Regímenes Especiales.**

La Comisión considera necesario culminar el proceso de simplificación en orden a la existencia de dos grandes Regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro lado, los trabajadores por cuenta propia. Dentro de este contexto sería oportuno alcanzar una protección social equiparable entre estos dos Regímenes.

En la línea anteriormente descrita, la Comisión recomienda continuar avanzando en la plena equiparación de los derechos de los trabajadores autónomos con los derechos de los trabajadores del Régimen General; en especial, en materia de incentivos para promover la continuidad de su actividad profesional, en materia de jubilación anticipada y en materia de trabajo a tiempo parcial.

Asimismo, a juicio de la Comisión, deben promoverse, de manera gradual, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los trabajadores autónomos a los ingresos percibidos por los mismos.

Además, la Comisión estima pertinente que todas las medidas que desarrollen los acuerdos del Pacto de Toledo tengan en cuenta la realidad específica del trabajo autónomo, articulando para ello los mecanismos necesarios que permitan que los trabajadores autónomos participen en los procesos que les afecten.

La Comisión entiende que han de incrementarse los niveles de transparencia e información a los trabajadores autónomos para permitir una elección responsable y adecuada de sus bases de cotización, con el objetivo de mejorar la suficiencia de sus pensiones futuras.

La Comisión estima necesario adoptar las medidas oportunas para ampliar la cotización al sistema de Seguridad Social por cualquiera de los trabajos realizados en todos los sectores de actividad económica. Esto supondría extender la posibilidad de cotizar al conjunto del colectivo de becarios de posgrado, así como la inclusión, a través de un sistema ágil y sencillo, de todas las personas sujetas al Régimen Especial de trabajadores al servicio del hogar familiar, a partir de cualquier trabajo periódico.

En particular sería conveniente terminar la integración definitiva de los siguientes Regímenes Especiales: agrario por cuenta ajena, de los trabajadores del mar y de los trabajadores al servicio del hogar familiar. Para conseguirlo deberán respetarse periodos graduales de integración, atendiendo a las especialidades de los sectores de población acogidos a ellos.

De igual modo, la Comisión considera oportuno que se proceda a un análisis de la regulación actual de los sistemas especiales de la Seguridad Social, en orden a verificar si siguen manteniéndose las razones y circunstancias que motivaron su establecimiento para, en caso de ser necesario, proceder a su paulatina reordenación y simplificación.

En esta línea, la Comisión está a favor de que se avance en el proceso de convergencia y armonización entre el Régimen General y el Régimen de Clases Pasivas, que deberá hacerse de manera gradual y sin afectar a expectativas de derechos, ni a derechos legítimamente adquiridos.

**5. Adecuación de las bases y periodos de cotización.**

La Comisión considera necesario ajustar, con más precisión, la relación entre el salario real y las bases de cotización así como, paralelamente, mejorar las prestaciones que se recibirán.

A los efectos indicados, resultaría pertinente elevar el tope máximo de cotización y la pensión máxima que se regulan en la ley para garantizar la adecuada correlación en la evolución de salarios, cotizaciones y prestaciones.

Por ley se establecerán los requisitos para que esa correlación entre salarios, cotizaciones y prestaciones se efectúe automáticamente.

La Comisión estima que el cálculo de la pensión debe realizarse sobre los periodos de cotización real.

Por ley –previo estudio de las consecuencias financieras para la Seguridad Social– se podrán reconocer o favorecer determinadas situaciones y supuestos en el procedimiento de cálculo de la pensión, en orden a añadir o minorar periodos o bases de cálculo.

También debe establecerse una única fórmula para la determinación de la base reguladora que se utiliza al calcular cada una de las prestaciones del Sistema, que utilice mecanismos homogéneos para configurar la media de las bases de cotización que la conforman.

Todas estas medidas se pondrán en funcionamiento de manera gradual.

## 6. Incentivos al empleo.

Los incentivos a la contratación, a través de bonificaciones y reducciones en las cotizaciones sociales, pueden ser un instrumento útil para favorecer la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo de personas con dificultades de acceso o en situaciones de riesgo de expulsión de aquel.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que una política de incentivos generalizados puede hacer perder parte de la eficacia de los mismos sobre la generación de nuevo empleo o su mantenimiento.

En este sentido, a juicio de la Comisión, el sistema de bonificaciones debe concentrarse en las situaciones y colectivos cuyo empleo se persigue favorecer de forma especial.

Además, debe desarrollarse el compromiso de bonificar –de manera más intensa y proporcionalmente a su antigüedad en la empresa– las cotizaciones de los trabajadores ya contratados que tengan 55 o más años de edad, para incentivar el mantenimiento de su empleo.

La Comisión advierte de las negativas consecuencias que para la protección social de los jóvenes tienen la persistente temporalidad y precarización de sus condiciones de trabajo, así como sus elevados índices de rotación, dado que ello impide la acumulación de carreras de cotización mínimamente prolongadas y, por consiguiente, determina futuras pensiones de jubilación de escasa cuantía.

Por ello la Comisión sostiene que, a la vista de la situación actual de empleo por la que atraviesan los jóvenes, se hace necesario que las Administraciones Públicas pongan en marcha –entre otras– políticas educativas y formativas de amplio espectro que favorezcan las posibilidades de los jóvenes para ser contratados, especialmente en el caso de aquellos jóvenes que encuentran mayores dificultades de acceso al empleo debido a una formación escasa, o a causa de un abandono prematuro del sistema educativo.

Asimismo, la Comisión apoya el aumento de políticas activas de empleo específicas para jóvenes desempleados y para aquellos que acceden por primera vez al mercado laboral.

## 7. Modernización e información al ciudadano.

La Comisión constata el esfuerzo que se ha hecho para modernizar la Seguridad Social y aprecia los avances efectuados en este campo.

Sin embargo, la Comisión considera que, en materia de información al ciudadano, es necesario, además, concienciar a cada cotizante de la importancia medular que tiene la carrera de cotización sobre su futura pensión de jubilación y de la naturaleza solidaria del sistema.

En particular todo cotizante debe conocer, en su nómina, el importe de las cotizaciones propias a la Seguridad Social y el importe de las que corresponde satisfacer al empresario.

En desarrollo de esta línea de trabajo, la Comisión recomienda que se aprovechen al máximo las posibilidades que ofrece Internet para desarrollar acciones formativas encaminadas a difundir las características del sistema de pensiones, así como las obligaciones y derechos de los cotizantes y, en especial, entre tales derechos, la cuantía de las pensiones que les corresponden atendiendo a las cotizaciones realizadas.

A tales fines, al menos una vez al año, todo cotizante debe recibir en su domicilio información puntual sobre estas cuestiones; en concreto, será informado –en cuanto sea posible– de la pensión aproximada que, de mantenerse constantes sus circunstancias de cotización, percibiría tras su jubilación, lo cual debe servir de mecanismo de concienciación sobre sus posibilidades económicas en el futuro, así como sobre la relación entre su salario actual y la pensión que le correspondería.

## 8. Gestión del sistema.

La eficacia y legitimidad del sistema de la Seguridad social también está relacionada con una gestión que responda, adecuadamente, con agilidad y de forma simplificada, a las demandas de los ciudadanos.

Por ello, la Comisión mantiene la conveniencia de potenciar la mejora de la gestión, a través de la integración de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones, teniendo en cuenta, a su vez, el nuevo marco competencial que sobre la Seguridad Social regulan los diferentes Estatutos de Autonomía. Además, la Comisión considera adecuado el desarrollo de un mecanismo unitario de gestión, desde el que se garantice, no solo la oportuna simplificación, racionalización, economía de costes y eficacia social, sino la más efectiva aplicación de los principios de solidaridad, igualdad y equidad que informan el sistema español de Seguridad Social.

La Comisión defiende una más estrecha y adecuada coordinación entre el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y los sistemas asistenciales autonómicos, sin perjuicio de la vigente distribución de competencias.

Las políticas de aplazamiento y fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social, en supuestos de dificultades para afrontar el mismo, han tenido unos efectos favorables para el mantenimiento del empleo y de la actividad de las empresas. Por ello, la Comisión apoya el mantenimiento de la regulación actual, así como que se analice la posibilidad de mejoras en su aplicación, salvaguardando el equilibrio presupuestario del sistema.

## 9. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

La Comisión considera de gran relevancia la función que desempeñan las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales como asociaciones, sin ánimo de lucro, debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo, constituidas por empresarios que asumen, en los términos legalmente previstos, una responsabilidad mancomunada cuyo principal objeto reside en colaborar en la gestión de la Seguridad Social.

La Comisión defiende la adopción de medidas que mejoren la eficacia y el control de las Mutuas, que modernicen su funcionamiento y que lo doten de mayor eficiencia gestora, sin menoscabo de su naturaleza jurídica. En este sentido, las cotizaciones por contingencias profesionales deben continuar simplificándose y ajustándose, a fin de adecuar su importe a las necesidades reales del sistema en cada ejercicio, ya que incorporan en su gestión elementos de capitalización (capital-coste, reaseguro) que aseguran la suficiencia futura de las aportaciones.

## 10. Lucha contra el fraude.

El acceso indebido a la protección social y las conductas fraudulentas para poder percibirla, además de sus implicaciones en el coste para el sistema, constituyen un elemento grave de deslegitimación social. Por ello, la Comisión insiste en la necesidad de seguir avanzando en la adopción de medidas destinadas a mejorar el control de la correcta percepción de las prestaciones.

A su vez, la lucha contra la economía irregular, además de su incidencia en la competencia de las empresas, es una necesidad para que siga preservándose la estabilidad económica del sistema y para que se salvaguarden los futuros derechos de Seguridad Social de los trabajadores; por esa razón, se insta a combatir los efectos negativos que el empleo no declarado ocasiona a la Seguridad Social.

A este respecto la lucha contra el fraude debe comportar la aprobación de planes conjuntos entre Seguridad Social, Servicios Públicos de Empleo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituciones Tributarias Forales y Ministerio del Interior que, por un lado, favorezcan la afloración de la economía sumergida y, por otro, sirvan para perseguirla y para erradicar las empresas ficticias creadas para la generación fraudulenta de prestaciones, así como para la defensa de los derechos de los colectivos más vulnerables, en especial de los becarios, de los trabajadores sin afiliación y de los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

La Comisión defiende incrementar, aún más, los mecanismos de control y seguimiento de las prestaciones, especialmente las de incapacidad temporal, a fin de evitar el absentismo injustificado, su utilización como mecanismo alternativo al desempleo o la jubilación, u otras prácticas abusivas. Esta reordenación deberá atender al necesario equilibrio entre el control del fraude y la protección del trabajador impedido para su actividad laboral.

La Comisión considera que deben potenciarse los mecanismos de colaboración y las posibilidades de control por parte del INSS y las Mutuas, en relación con los diferentes procesos de incapacidad, con especial atención a los procesos de baja de duración inferior a 15 días, que suponen una carga económica notable al ser sufragados con cargo a la empresa.

La Comisión sostiene que debe seguirse actuando para evitar usos inadecuados de afiliación a Regímenes que no responden a las características propias del trabajo efectivamente realizado.

La Comisión entiende, por último, que deben reforzarse los instrumentos y medios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como el régimen de sanciones a los empleadores que no cumplan con sus obligaciones frente a la Seguridad Social, para lo cual deben adecuarse los tipos penales, la regulación de la prescripción en el caso de estructuras organizadas para la defraudación,

el blanqueo de capitales, su ocultamiento en paraísos fiscales y otros delitos graves contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social.

## 11. Contributividad.

La Comisión constata, en línea con los contenidos del Pacto de Toledo de 1995 y de 2003, la necesidad de reforzar el principio de contributividad, como elemento básico de preservación de la equidad y del equilibrio financiero del sistema. En ese sentido, resulta conveniente avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador, medida en la que están avanzando la mayoría de los países de nuestro entorno.

La Comisión defiende que las modificaciones del periodo de cálculo para la cuantificación de la pensión de jubilación que se han venido realizando en España se han demostrado adecuadas, y entiende que ha de proseguirse en la misma línea, correspondiendo al Gobierno, mediante el pertinente diálogo social y con criterios técnicos claros, realizar una propuesta al respecto.

La Comisión sostiene que cualquier cambio en esta materia deberá aplicarse con la necesaria gradualidad, sin perjuicio del derecho de todo pensionista a optar por acogerse a dicho cambio de manera plena e inmediata, si lo considera conveniente.

La Comisión está a favor de que el cálculo de la pensión de jubilación –que, actualmente, se realiza sobre un porcentaje de la base reguladora a percibir por cada año cotizado, a partir del periodo mínimo exigido (15 años) de un 3 por 100 entre los 15 y 25 años de cotización, y de un 2 por 100 desde los 25 años en adelante– se modifique para responder a un esquema homogéneo de equiparación de los años cotizados, con un mismo porcentaje.

De igual modo, deben arbitrarse las medidas oportunas que hagan posible que los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su relación laboral no vean mermados sus futuros derechos de Seguridad Social, como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo.

## 12. Edad de jubilación.

La Comisión considera la prolongación de la vida laboral de los ciudadanos como un objetivo necesario y deseable; en este sentido, dado que el objetivo que se persigue es el de aumentar la edad real en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo y teniendo en cuenta la evolución de la expectativa de vida después de los 65 años, la Comisión estima que es amplio el conjunto de medidas que se podrían adoptar para incrementar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

La Comisión entiende que es oportuna la modificación del régimen jurídico de la jubilación para conceder mayor relevancia a la carrera de cotización del trabajador, en orden a delimitar la cuantía de su pensión, favoreciendo así la aproximación de la edad real a la edad legal de acceso a ella.

La Comisión constata que la jubilación anticipada se ha convertido, básicamente, en una fórmula de regulación del empleo. A juicio de la Comisión esta situación debe modificarse.

La jubilación anticipada debería reservarse a aquellos trabajadores que cuenten con largas carreras de cotización y, voluntariamente, opten por acogerse a ella. No obstante, mediante norma con rango de ley, podrán establecerse mecanismos de jubilación anticipada en favor de colectivos que realicen actividades concretas –atendiendo a su especial penosidad, peligrosidad o insalubridad, y que acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad– así como en razón de su grado de discapacidad, cuando de forma generalizada y apreciable suponga una reducción de su esperanza de vida.

Por otra parte, la Comisión aprecia que las 11 fórmulas de acceso a la pensión de jubilación existentes actualmente son excesivas, por lo que considera conveniente el estudio y reconsideración de las mismas y, en su caso, la supresión o modificación de aquellas que sean incompatibles con el contenido de esta recomendación en su conjunto.

La Comisión sostiene que es necesario incentivar la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación. A tal efecto, sería necesaria la adaptación y mejora de cuantos incentivos sociales, fiscales y laborales sean posibles para fomentar la permanencia de los trabajadores en activo; en concreto, se establecerán las medidas adecuadas para que aquellas cotizaciones que darían lugar a una pensión superior al tope máximo, den lugar a un incremento mensual de la pensión final, el cual ha de suponer una mejora de la pensión máxima establecida en la ley. El incremento mensual de la pensión será proporcional al porcentaje adicional de cotizaciones efectuadas, una vez alcanzada la pensión máxima.

La Comisión considera que debe mejorar la coordinación entre la legislación laboral y la de Seguridad Social respecto al objetivo de ocupación de los mayores; en particular, sobre las pensiones de incapacidad y su conexión con el empleo, sobre la regulación del contrato de relevo, sobre la cotización del empleo a tiempo parcial o sobre las entradas y salidas del empleo de los pensionistas, entre otros extremos.

Hay que introducir esquemas de mayor permeabilidad y convivencia entre la vida activa y pasiva, que permitan e incrementen la coexistencia de salario y pensión. Resulta adecuada, en la misma línea que otros países de nuestro ámbito, una mayor compatibilidad entre percepción de la pensión y percepción del salario por actividad laboral, hoy muy restringida y que no incentiva la continuidad laboral.

La Comisión está convencida de que se debe combatir la discriminación por edad en nuestro mercado laboral, restringiendo al máximo el abandono prematuro de la vida laboral, como orientación de futuro en las políticas de igualdad, de acuerdo con las iniciativas de la Unión Europea.

Es prioritario remover la normativa que fuerza a colectivos o personas a la jubilación obligatoria, en contra de sus deseos y capacidades. No debe establecerse un límite de edad para el trabajo en un régimen de libertades individuales y de derechos fundamentales.

Asimismo, las políticas activas de empleo también deben estar orientadas a la recolocación de las personas de más edad y a su mantenimiento en situación activa.

La Comisión constata que no se ha alcanzado acuerdo alguno en materia de edad legal de jubilación.

La importancia que tiene prolongar la presencia activa de las personas en el mercado de trabajo y, por tanto, el retrasar la edad efectiva de jubilación para garantizar el futuro del sistema de

pensiones, en un contexto de creciente aumento de la esperanza de vida, de disminución de la población en edad activa e incremento del número de pensionistas, es fundamental.

El objetivo de retrasar la edad efectiva de retiro exige promover un nuevo marco legal de la edad de jubilación más basado en la flexibilidad y la gradualidad y en el mantenimiento de estímulos a la prolongación de la vida laboral y en un esquema razonable de posibilidades de jubilación anticipada, en el que prime que la cuantía de la pensión a percibir dependa más del número de años cotizados a lo largo de la vida de las personas, de su esperanza de vida en el momento de la jubilación y de su capacidad de elegir en qué momento abandonan el mercado de trabajo, que de otros factores.

Desde este punto de vista cualquier modificación de la edad legal de jubilación deberá ser progresiva, sin que ello afecte a quienes vayan a jubilarse en el futuro inmediato, y no debería de realizarse de manera homogénea y forzosa para el conjunto de las personas.

## 13. Prestaciones de viudedad y orfandad.

La Comisión propone la reformulación integral de las prestaciones por muerte y supervivencia –en especial viudedad y orfandad– en línea con lo ya demandado por el Pacto de Toledo en 2003, y que no ha sido llevado a término en su totalidad.

Dicha reforma deberá atender, en todo caso, a mejorar las actuales pensiones de viudedad (en particular las de las personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza) y orfandad.

La Comisión defiende el mantenimiento del carácter contributivo de estas prestaciones, y entiende que la adopción de medidas que introduzcan criterios basados en condiciones específicas para el acceso a ellas (edad, renta, hijos, compatibilidades,…) no puede modificar dicha naturaleza básica.

Todo ello tiene por objeto acomodarse a las nuevas realidades sociales y familiares, así como a las circunstancias socioeconómicas, a fin de mejorar la protección de los pensionistas sin otros recursos, y de adecuar la protección de colectivos menos vulnerables.

En este sentido, la Comisión opina que, a efectos de una cobertura adecuada de las situaciones de necesidad, la intensidad protectora debe concentrarse en las personas beneficiarias de la pensión de viudedad, con 65 o más años, en las que la pensión constituye su principal fuente de ingresos, al objeto de garantizar una situación de renta equiparable a la existente antes del fallecimiento del cónyuge o conviviente. A tal efecto, la Comisión considera que el mecanismo más adecuado sería elevar el porcentaje de la base reguladora que se utiliza para calcular la pensión de viudedad; no obstante, la cuantía resultante nunca podría dar lugar a una pensión de viudedad superior a la pensión de la que esta derive.

La Comisión recomienda que el Gobierno lleve a cabo los estudios oportunos sobre los efectos que tendría que, para la determinación de la cuantía de la pensión de viudedad, se tengan en cuenta los periodos de cotización acreditados por el causante, con una fórmula similar a la que se utiliza para el cálculo de la pensión de jubilación. El resultado de dichos estudios se elevará a la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo.

Con el objetivo de proseguir con la mejora de la protección, la Comisión considera que el percibo de la pensión de orfandad debería extenderse hasta que la persona huérfana cumpla 25 años o, como máxima extensión, hasta que concluya el año en que alcance esa edad, cuando estuviere cursando estudios.

La Comisión considera que es oportuno homogeneizar y ordenar los límites de edad para el acceso y el mantenimiento de los diferentes derechos ligados a la cobertura familiar dentro del sistema de protección social.

## 14. Tratamiento fiscal de las pensiones.

La Comisión estima conveniente la reordenación del tratamiento fiscal de las pensiones del sistema público para adecuarlo a las nuevas realidades familiares, sociales y económicas, armonizando los criterios de eficacia y solidaridad, con vistas a evitar discriminaciones y conseguir una mayor equidad, otorgando un tratamiento fiscal más favorable que el actual a las pensiones de incapacidad permanente y a las de viudedad.

## 15. Solidaridad y garantía de suficiencia.

La Comisión valora el esfuerzo que se ha realizado –desde que se acordó el Pacto de Toledo– en orden a incrementar los principios de solidaridad y de garantía de suficiencia, al tiempo que considera que tales principios han de seguir reforzándose siempre que las posibilidades económicas lo permitan.

En línea con lo anterior, la Comisión está a favor del mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión de nuestro sistema de Seguridad Social. Las mejoras que se establezcan para hacer efectivo el principio de suficiencia económica de las prestaciones deberán financiarse básicamente con cargo a la imposición general, como expresión de la solidaridad social.

La Comisión defiende la revisión del conjunto de las prestaciones del sistema para adaptar aquellas que han podido perder su eficacia protectora (seguro escolar, auxilio por defunción, incapacidad permanente,…).

Asimismo, sería necesaria una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema. Un ejemplo claro sería la creación de una prestación no contributiva de orfandad (hoy inexistente con carácter general) o una más adecuada regulación de las prestaciones familiares.

La Comisión considera que deben reforzarse los instrumentos para hacer efectivos los principios de suficiencia y de solidaridad, incorporando –en función de las posibilidades económicas del país– recursos adicionales para incrementar la cuantía de las pensiones mínimas. Ello deberá hacerse respetando la máxima coordinación posible con el ámbito no contributivo, con el sistema asisten-

cial de las Comunidades Autónomas, y sin poner en cuestión el principio de proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones. En concreto, respecto a los complementos a mínimos, es necesario articular las fórmulas oportunas que determinen que, en ningún caso, la cuantía de tales complementos pueda ser superior a la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento.

La Comisión estima que el Gobierno debe llevar a cabo los estudios pertinentes que permitan delimitar los umbrales de pobreza, con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea, al objeto de reorientar las políticas públicas dirigidas a su erradicación. Dicho informe será elevado a la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo.

### 16. Sistemas complementarios.

Uno de los retos de los sistemas de protección social, en una consideración global, consiste en que los ciudadanos, al dejar su actividad laboral, mantengan unos ingresos que les permitan desarrollar un nivel de vida similar al que venían teniendo hasta entonces. En relación con este objetivo, al lado de las pensiones públicas, los sistemas complementarios juegan un papel importante, como lo demuestran las medidas adoptadas en los países de nuestro entorno.

En esta línea, la Comisión sigue valorando positivamente que la protección social voluntaria, además de orientarse específicamente a un horizonte de ahorro a medio y largo plazo, sirva de complemento y mejora a las prestaciones de la Seguridad Social, salvaguardándose siempre el principio y las bases del sistema público de pensiones, y reafirmando que dichos sistemas complementarios tienen como objetivo el complementar y no el sustituir a las pensiones públicas.

Para la consecución de estos fines, la Comisión mantiene su recomendación de dotar de estabilidad y garantizar la neutralidad del actual sistema de previsión social complementaria, así como de potenciar los sistemas complementarios de la Seguridad Social en el marco de la negociación colectiva. A este respecto, la Comisión constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España, así como la correlativa necesidad de seguir reforzándola.

A la vista de lo anterior, la Comisión estima conveniente que la previsión social complementaria –con especial incidencia en la vinculada a la negociación colectiva– debe ampliar su capacidad de complementar al conjunto de prestaciones sociales públicas, con la finalidad de posibilitar una mejor atención de algunas contingencias. A tal fin la Comisión insta a los interlocutores sociales a que, en el marco de la negociación colectiva, instrumenten fórmulas de previsión complementaria a través de fondos y planes de pensiones en su modalidad de empleo.

Además, es importante que los beneficios fiscales que comportan los sistemas complementarios de prestaciones tengan una distribución más equilibrada, en especial en términos de igualdad de género, ampliando las posibilidades de que las personas con menores ingresos (en su mayor parte mujeres) puedan beneficiarse de las aportaciones de sus cónyuges o parejas. De igual modo, deberán mejorarse los beneficios fiscales de las aportaciones realizadas a fondos y planes de pensiones, en su modalidad de empleo; en particular, estableciendo estímulos fiscales adicionales en la regulación del Impuesto sobre Sociedades.

En línea con las recomendaciones para el sistema público de pensiones, la Comisión considera necesario que se mejoren los sistemas de información a los partícipes y a los beneficiarios de los sistemas complementarios, de modo que la misma sea más personalizada y, mediante su simplificación y el uso de un lenguaje más sencillo, permita que sus destinatarios tengan, en todo momento, un conocimiento exacto y periódico de los derechos consolidados que van generando, así como de los gastos que se le imputan, de modo que se logre un mayor grado de responsabilidad individual sobre la previsión complementaria.

En todo caso, las cantidades ingresadas en los fondos y planes de pensiones o a favor de entidades de previsión social voluntaria no podrán tener un tratamiento fiscal más favorable que la cuantía prevista como deducible en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o en la Ley del Impuesto sobre Sociedades por cotizaciones sociales, incluidas tanto las que son a cargo del trabajador, como las que corren por cuenta del empresario. Este límite no afectará a las cantidades que se pudieran aportar para la cobertura de situaciones de dependencia.

La Comisión estima que la previsión social complementaria debe atender, también, a las necesidades de los más de tres millones de personas que en España realizan trabajos por cuenta propia o son empresarios individuales y para los que, hasta ahora, no han existido fórmulas atractivas y eficientes, más allá de opciones plenamente individuales.

La Comisión es consciente de que el trabajador autónomo reúne algunas características propias que lo distinguen del contratado laboral, características que justifican la configuración de un régimen de previsión social complementaria específico, ya que los ingresos de sus actividad económica pueden ser muy variables de un año a otro.

Una de las medidas específicas a favor de este colectivo podría ser la de crear planes de pensiones o planes de previsión asegurada específicos para trabajadores autónomos, con la particularidad de que permitan la disposición anticipada en caso de cese de la actividad o la existencia de pérdidas durante un determinado periodo de tiempo.

La Comisión está a favor de que las mutualidades de previsión social –en su condición de instrumentos de previsión complementaria sin ánimo de lucro– sean potenciadas con arreglo a criterios de colaboración con el sistema público, como instrumento diferenciado que ayude a la extensión de la previsión social en el ámbito empresarial y profesional.

## 17. Mujer y protección social.

La Comisión constata que, en cumplimiento de las recomendaciones de 2003, se han producido avances significativos en las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como en el ámbito de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, en términos de igualdad de género.

La Comisión sostiene que se deben seguir removiendo aquellos obstáculos que dificulten el logro de una efectiva igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en relación con el empleo y la ocupación, una adecuada conciliación de la vida personal, familiar y laboral; y una incorporación e integración laboral acorde con las aspiraciones de las mujeres.

La Comisión respalda la adopción de las medidas oportunas que garanticen la equiparación real de salarios entre hombres y mujeres. A igual desempeño igual retribución. Ello tiene una incidencia directa en los derechos generados, basados en unas cotizaciones que, a su vez, se calculan en proporción al salario percibido. La mejor vía para facilitar una protección social equiparable comienza por la eliminación de cualquier discriminación salarial que pudiera producirse atendiendo, exclusivamente, a consideraciones de género.

La Comisión entiende que el sistema debe valorar la dimensión de género en materia de pensiones, en tanto en cuanto se ha constatado la existencia de retribuciones diferenciadas, de mayores periodos de interrupción por cuidados de hijos o familiares en situación de dependencia, o de mayores limitaciones en la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, entre otras discriminaciones que gravan más intensamente a las mujeres que a los hombres.

A la vista de las anteriores constataciones, la Comisión está convencida de que ha llegado el momento de que el sistema evolucione y adopte medidas que reconozcan el esfuerzo asociado a esas circunstancias y –como ya hizo en 2003– reclama el impulso de los mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidado de los hijos o personas dependientes como elementos a considerar en las carreras de cotización.

Todo esto debe hacerse como expresión de consideración social hacia la maternidad y, también, atendiendo a la importancia de la natalidad para el sostenimiento del sistema de pensiones en el futuro. Además han de adoptarse iniciativas que ayuden a las mujeres a complementar sus aportaciones económicas con otros elementos como ventajas fiscales o situaciones asimiladas al alta (a efectos de mejorar la pensión de jubilación) con el objetivo de configurar derechos de pensión propios.

La Comisión defiende que se adopten nuevas medidas para facilitar la adecuación del sistema de pensiones a las realidades personales y familiares, avanzando en la ampliación de coberturas, las ayudas a la adquisición de derechos propios, el acceso a pensiones de grupos especialmente vulnerables y el aumento del apoyo financiero a los pensionistas más desfavorecidos.

La Comisión estima que debe estudiarse la posibilidad de un incentivo fiscal para generar pensiones a favor de los cónyuges no incorporados al mercado de trabajo, cuando el matrimonio tenga régimen de bienes gananciales.

La Comisión apoya la posibilidad –en casos de ruptura familiar– cuando concurriera la aportación de la mujer al mantenimiento de los negocios familiares, y previa resolución judicial, del reconocimiento en la carrera de cotización de la mujer, de periodos de tiempo que permitan generar derechos propios y no únicamente derivados. Ello tendría una clara incidencia en el ámbito del trabajo autónomo, en el medio rural y en los sectores del comercio y de la hostelería; además, evitaría la desprotección sobrevenida que afecta a las mujeres en esas áreas cuando se produce una separación o divorcio a edades tardías.

La Comisión considera que ha de estudiarse la implantación de modalidades específicas de contratación para aquellas personas que, colaborando en negocios familiares, no generen derechos de pensión adecuados. A tal efecto, una de las posibilidades consistiría en la utilización de cotizacio-

nes sobre jornadas parciales que permitan la cotización de ambos cónyuges, cuando ambos realicen actividades para el mantenimiento del negocio. Igualmente cabría la posibilidad de instrumentar mecanismos de previsión complementaria para dar cobertura a estas situaciones.

## 18. Discapacidad.

La Comisión estima que el sistema de Seguridad Social constituye un instrumento de política social que debe contribuir, en mayor medida, a la plena inclusión de las personas con discapacidad. A tal fin, se han de intensificar los niveles de protección de las necesidades insuficientemente cubiertas de las personas con discapacidad y sus familiares, en materias tales como:

- Anticipación de la edad de jubilación de trabajadores con tipos de discapacidad que comporten menor esperanza de vida.
- Asignaciones por hijo/a a cargo.
- Orfandad.
- Pensiones no contributivas.
- Convenios especiales.

De igual modo, se ha de promover que el sistema de Seguridad Social no comporte trabas para la activación y, por tanto, el acceso al empleo de calidad de las personas con discapacidad, y que, al mismo tiempo, estimule, compatibilizándolas en su caso, el tránsito de medidas pasivas a medidas activas.

La Comisión entiende que debe flexibilizarse el régimen jurídico de las pensiones por incapacidad permanente, para moderar la incompatibilidad existente que obliga a elegir entre pensión o trabajo. Ello induce a las personas que han adquirido una discapacidad durante su vida laboral a optar por la pensión –y, consiguientemente, a permanecer en situación de inactividad– cuando podrían, en muchos casos, desarrollar una actividad laboral acorde con sus circunstancias.

La legislación de Seguridad Social no ha de expulsar a nadie del mercado de trabajo, sino que debe potenciar mecanismos de incorporación inclusiva que faciliten la plena autonomía de las personas con discapacidad.

En todo caso, al alcanzar el pensionista de incapacidad la edad de jubilación el régimen de compatibilidad de su pensión deberá regirse por los mismos criterios de compatibilidad que, con carácter ordinario, se puedan establecer para la pensión de jubilación.

## 19. Inmigración.

La Comisión tiene clara la relevancia de una inmigración ordenada y legal que contribuya a la estabilidad futura de nuestro sistema de protección social, ayudando a mantener el crecimiento

demográfico y la tasa de natalidad, y contribuyendo al desarrollo de nuestro mercado laboral mediante la incorporación de personas con plena capacidad para desarrollar sus responsabilidades.

El flujo de inmigración debe canalizarse a través de mecanismos que garanticen la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo, así como su consiguiente protección social, con plenitud de derechos y obligaciones.

La Comisión considera que la Seguridad Social deberá adecuar esos procesos a través de mecanismos de gestión que den, sin menoscabo de garantía alguna, facilidades para la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema. Todo ello debe hacerse asegurando la plena coordinación entre necesidades laborales, ofertas de trabajo, tramitación de expedientes, acogimiento de inmigrantes y formación para el empleo, entre otros, que permitan una adecuada cobertura de las necesidades de nuestro mercado de trabajo y faciliten la rápida y plena integración de los nuevos trabajadores extranjeros.

La Comisión es favorable a que se mantenga una supervisión constante sobre el cumplimiento satisfactorio de los convenios internacionales, en materia de Seguridad Social, suscritos por España.

La Comisión defiende que se refuercen los instrumentos de inspección y control, para evitar que se produzcan situaciones que puedan conducir esa necesaria inmigración legal hacia la economía sumergida, la marginación o la explotación.

La Administración de la Seguridad Social deberá prestar especial atención a las disfuncionalidades que, en el ámbito de cobertura social, puedan producirse para que, en todo momento, exista un tratamiento homogéneo a españoles y a residentes legales extranjeros, tanto en el acceso a las prestaciones como en el mantenimiento de su percibo.

**20. Control parlamentario y tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social.**

La Comisión entiende que, dada la dimensión financiera y la complejidad jurídica de la Seguridad Social, esta debe seguir siendo objeto del tratamiento presupuestario propio, mediante sección diferenciada, que viene recibiendo en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, así como que se ha de acomodar su tramitación parlamentaria a esa diferenciación, mediante un debate específico de dicha sección, desvinculándolo de la Sección 19 (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

Además, resulta aconsejable –a juicio de la Comisión– la subdivisión de la actual Sección 60 (Seguridad Social) de los Presupuestos Generales del Estado para separar las pensiones y prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social, de las prestaciones sanitarias y sociales.

Asimismo, la Comisión recomienda que se dé un tratamiento presupuestario diferenciado al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, para poder efectuar un control más detallado del mismo y para que se disponga de una información más precisa sobre su evolución.

La Comisión estima que, dada la magnitud de sus recursos y su trascendencia social, el control parlamentario de la Seguridad Social debe realizarse en una comisión parlamentaria permanente con

competencia legislativa. Ello abundará en un mejor seguimiento de la evolución económica, de los comportamientos sociales y de los procesos demográficos que la afectan.

El Parlamento debería disponer, a los efectos arriba descritos, de recursos y medios adecuados, que serán adscritos específicamente a la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo.

Por otra parte, la Comisión considera conveniente establecer un control periódico por las Cortes Generales de los resultados de las actuaciones de control del fraude realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

**21. Seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo.**

La Comisión es consciente de que, una vez aprobadas, la realización de sus recomendaciones no es solamente tarea del poder legislativo; antes bien, junto con el Gobierno, las organizaciones sindicales y empresariales son –dada la materia esencialmente laboral y de Seguridad Social de las recomendaciones– actores relevantes en la realización de aquellas. Por ese motivo, sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, la Comisión considera que es conveniente que, tras su aprobación por la Cámara, el presidente del Congreso de los Diputados traslade formalmente estas recomendaciones a las organizaciones sindicales y empresariales que actúan como interlocutores sociales.

La Comisión ha constatado que con su Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo no se agotan los trabajos encomendados a la Comisión, pues –junto a esta tarea, que es la más visible– coexiste una tarea cotidiana de seguimiento permanente de cualquier novedad o acontecimiento que, en mayor o menor medida, incida sobre el Pacto.

Habiéndose acreditado durante estos últimos 15 años la continuidad que tiene la función de seguimiento, se estima que es necesario que la Comisión del Pacto de Toledo adquiera naturaleza de Comisión permanente. Este paso podría darse a partir de la próxima legislatura, en los términos que contempla el Reglamento del Congreso de los Diputados, de tal modo que la tarea de seguimiento continuaría siendo desarrollada, hasta que finalice la legislatura presente, en la misma forma que se ha venido haciendo hasta ahora.

La Comisión valora positivamente el seguimiento y evaluación que se ha realizado en las dos ocasiones anteriores sobre la aplicación de las recomendaciones que el Congreso había ido aprobando en 1995 y 2003. Por ello, sigue considerando conveniente que el Congreso de los Diputados proceda, transcurridos al menos cinco años, a una revisión general del grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el mismo, mediante instrumentos parlamentarios específicos para ello.

# ANEXO II

## Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones

## Parte 1.ª II

*Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones*

### Derecho legal a jubilación

El derecho legal a jubilación se sitúa con carácter general en un intervalo entre 63 y 67 años, articulado de la siguiente forma:

#### *a) Jubilación ordinaria*

Se incorpora el concepto de carrera laboral completa ante la Seguridad Social para los trabajadores que hayan cotizado 38 años y 6 meses.

La edad de jubilación de los trabajadores que acumulen la carrera laboral completa será a partir de los 65 años. Para el resto la edad de jubilación se fija en 67 años.

El paso de 65 a 67 años se aplicará progresivamente en el periodo comprendido entre 2013 y 2027, con un ritmo de 1 mes por año hasta 2018 y de 2 meses por año desde 2019 a 2027.

La cotización de 35 años a 38 años y 6 meses para acceder a la jubilación a los 65 años se producirá en un periodo transitorio iniciado en 2013 y finalizado en 2027, con una cadencia de 3 meses cada año.

#### *b) Jubilación anticipada*

*Criterio general*

Los trabajadores podrán jubilarse de forma voluntaria a partir de los 63 años de edad con un mínimo de 33 años de cotización. El coeficiente reductor anual será del 7,5 por 100 por año de anticipo sobre la edad ordinaria de jubilación en cada caso.

Sin perjuicio de lo previsto para la jubilación anticipada en situación de crisis, no existirá ningún otro tipo de coeficiente reductor de la Base Reguladora diferente del antedicho en el párrafo anterior.

El acceso anticipado a la jubilación mediante este mecanismo no podrá generar complemento por mínimos en la pensión obtenida. De este criterio estará excepcionada la jubilación anticipada en situaciones de crisis que se describe a continuación.

*En situaciones de crisis*

La edad mínima a la que nos hemos referido anteriormente podrá ser reducida hasta los 61 años de edad en el caso de venir motivado por situaciones de crisis.

Cuando se cumpla este requisito, la jubilación podrá producirse a partir de los 61 años del trabajador con 33 años cotizados y un coeficiente reductor del 7,5 por 100 que no podrá ser inferior al 33 por 100 ni superior al 42 por 100 de la base reguladora.

Se mantendrán las condiciones existentes con anterioridad a esta reforma a todos los afectados constatables antes de la publicación de la nueva norma en el Boletín Oficial del Estado.

Singularmente se mantendrán las condiciones de acceso de jubilación anticipada previas a la suscripción de este acuerdo a todas las personas con relación laboral suspendida o extinguida como consecuencia de decisiones adoptadas en expedientes de regulación de empleo o por medio de convenios colectivos y/o acuerdos colectivos de empresa, así como decisiones de procesos concursales aprobados o suscritos con anterioridad a la firma de este acuerdo, incluso para las personas que tengan comprometida su salida para un momento posterior a la firma del mismo.

**Jubilación parcial**

Se mantiene la situación actual de jubilación parcial a los 61 años.

La cotización será íntegra tanto para relevista como para relevado.

La elevación de la cotización respecto a la situación actual, se realizará progresivamente en un periodo de 15 años desde la entrada en vigor de la reforma.

**Jubilación especial a los 64 años**

La actual jubilación a los 64 años desaparece en el momento de aplicación de la nueva norma.

**Periodo de cómputo**

El periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión pasará de 15 a 25 años.

La elevación se realizará progresivamente a razón de un año desde 2013 a 2022.

Durante el periodo transitorio, los trabajadores despedidos podrán aplicarse periodos de cómputo más amplios para evitar perjuicios por la reducción de sus bases de cotización al final de su vida laboral.

En caso de existir lagunas de cotización serán completadas siempre de acuerdo a la fórmula siguiente:

Las correspondientes a los primeros 24 meses con la base mínima de cotización y las que excedan de 24 meses con el 50 por 100 de la misma.

Adicionalmente, la Seguridad Social arbitrará fórmulas que reconozcan los periodos cotizados de los 24 meses anteriores al de cómputo para el relleno de lagunas de cotización, en los términos y con las condiciones que reglamentariamente se determinen.

**Escala de cálculo para acceder al 100 por 100 de la base reguladora de la pensión**

Se modifica la escala de la pensión con los siguientes parámetros:

La escala evolucionará desde el 50 por 100 de la base reguladora a los 15 años hasta el 100 por 100 de la base reguladora a los 37 años con una estructura totalmente regular y proporcional.

El paso de la escala actual a la nueva se producirá en un periodo delimitado entre 2013 y 2027.

**Incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral**

Uno de los objetivos prioritarios de la reforma es hacer posible el alargamiento voluntario de la vida laboral y de las carreras de cotización de los trabajadores.

En este sentido, se establecen nuevos incentivos calculados por cada año adicional trabajado después de la edad en la que el trabajador pudiera acceder a la jubilación, 65 o 67 años según sus años de cotización:

Para las carreras inferiores a 25 años, el coeficiente será del 2 por 100 anual a partir de los 67 años de edad.

Para las carreras de cotización comprendidas entre 25 y 37 años, el incentivo a la extensión voluntaria de la vida laboral después de la edad de jubilación ordinaria será del 2,75 por 100 anual a partir de los 67 años de edad.

El incentivo será del 4 por 100 anual para los trabajadores que tengan la carrera laboral completa a partir de los 65 o 67 años de edad.

**Factor de sostenibilidad**

Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada cinco años utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales.

**Mujeres**

Es evidente que distinguir entre carreras largas y comunes o cortas a efectos de determinar la edad legal de jubilación tendrá un impacto desigual entre hombres y mujeres.

Las mujeres que hayan interrumpido su vida laboral por nacimiento o adopción podrán adelantar antes de los 67 años la edad de jubilación en 9 meses por cada hijo, con un máximo de 2 años, siempre que con ese periodo adicional dispongan de una carrera de cotización suficiente para la jubilación plena entre los 65 y los 67 años.

Se amplía a tres años el periodo cotizado por excedencia para cuidado de hijos.

**Jóvenes**

La entrada en el mercado de trabajo cada vez se produce con más frecuencia a través de la participación de los jóvenes en programas formativos o de investigación, en algunas ocasiones sin la correspondiente protección social.

Los programas formativos, de formación profesional o universitarios, gozarán de la misma protección que los contratos formativos, con las mismas limitaciones temporales, y los entes y empresas que los financien deberán cotizar a la Seguridad Social por los beneficiarios en los mismos términos.

Se eliminarán las restricciones a que el inicio en la cotización de Seguridad Social pueda producirse a través de programas formativos o de investigación (no se requerirá actividad laboral previa para la suscripción de convenio especial).

Para aquellas circunstancias en que sea necesario (por ejemplo, trabajos en el extranjero) se posibilitará la formalización de convenios especiales por la participación en programas de formación e investigación remunerados.

Se permitirá el pago de cotizaciones, por una única vez y por un plazo no superior a dos años, por las situaciones en las que existe obligación de cotizar en la actualidad, y en las que en el periodo de cuatro años previos a la promulgación de la ley, al no existir, provocó una amplia laguna de cotización en los años iniciales de la vida laboral de los cotizantes.

Se establecerán mecanismos de evaluación y seguimiento de las modificaciones enunciadas.

**Penosidad**

Los problemas de penosidad, toxicidad, peligrosidad, insalubridad y siniestralidad diferencial de los trabajadores veteranos en determinadas profesiones deben resolverse de forma ordinaria a través del cambio en las condiciones de trabajo, y de puesto de trabajo. Pero en algunas circunstancias esto es imposible.

En paralelo a la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, la Administración de la Seguridad Social culminará la elaboración del decreto comprometido en el Acuerdo de 2006, sobre el procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de jubilación.

Dicho texto contendrá un primer catálogo de profesiones que estudie la aplicación de coeficientes reductores, por cumplir las condiciones de mayor penosidad, peligrosidad y siniestralidad entre sus trabajadores de mayor de edad que la media de la profesión y del sistema.

**Integración de Regímenes**

Los trabajadores por cuenta ajena del REASS se verán integrados en el Régimen General, a través de un Sistema que garantice la equiparación de sus prestaciones, habilitándose un periodo transitorio de evolución de las cotizaciones que garantice el mantenimiento de la competitividad de las explotaciones agrarias.

Durante el proceso de tramitación parlamentaria de la reforma de la Seguridad Social se procederá a la revisión de la situación del Régimen Especial de empleados de hogar a los efectos de su integración en el Régimen General de la Seguridad Social.

**Autónomos**

Con el fin de hacer converger la intensidad de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia con la de los trabajadores por cuenta ajena, las bases medias de cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos experimentarán un crecimiento al menos similar al de las medias del Régimen General.

En todo caso, la subida anual no superará el crecimiento de las medias del Régimen General en más de un punto porcentual. Las subidas de cada año se debatirán con carácter previo en el marco del diálogo social, y no serán aplicables los años en los que las crisis económicas tengan como efectos la pérdida de rentas o empleo en este colectivo.

**Bases máximas de cotización**

Conforme a las recomendaciones del Pacto de Toledo, cuando la situación económica y del empleo lo permita, el Ministerio de Trabajo e Inmigración y los interlocutores sociales examinarán la relación entre las bases máximas de cotización y los salarios medios, a fin de mantener el carácter contributivo del sistema.

**Alternativas de financiación complementaria**

Los Ministerios de Trabajo e Inmigración, Economía y Hacienda, y los agentes económicos y sociales, examinarán en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria de nuestro sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo.

**Separación de fuentes de financiación**

Los firmantes del acuerdo asumen plenamente el conjunto de las recomendaciones del Pacto de Toledo en orden a la separación y clarificación de las fuentes de financiación, y en este sentido consideran necesario que se hagan compatibles los objetivos de consolidación y estabilidad presupuestaria con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los Presupuestos de las Administraciones Públicas, con especial interés en el cumplimiento de los compromisos de financiación mediante impuestos de los complementos a mínimos de pensiones.

**Pensiones de unidades económicas unipersonales**

Aunque los incrementos de las pensiones mínimas han situado buena parte de estas por encima del umbral de pobreza relativa, todavía las situaciones de privación se concentran, especialmente, entre pensionistas que viven solos con una edad avanzada. Se considera necesario reforzar el esfuerzo del sistema, desde la vertiente no contributiva, en estas situaciones, sin hacer distinciones por razón de la contingencia protegida.

**Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales**

La cuota de contingencias profesionales de Seguridad Social ya lleva incorporado un elemento de capitalización (capitales coste) que prevé deslizamientos futuros del gasto, y por tanto su cuantía debe ajustarse a los costes de las prestaciones y de su gestión, y de la prevención de la siniestralidad y demás riesgos laborales para cada sector de actividad. Durante el periodo de cinco años a partir de la vigencia del presente acuerdo se procederá a una evaluación anual de los costes de las prestaciones así como de los costes de gestión de forma que ello propicie el ajuste de las cotizaciones profesionales en un contexto compatible con las necesidades de la coyuntura económica.

Las Mutuas y el INSS desarrollarán programas y criterios de colaboración a fin de controlar más eficazmente los costes empresariales derivados de los procesos de IT de duración inferior a 15 días.

Los órganos directivos de las Mutuas se compondrán de las empresas con mayor número de trabajadores mutualizados, de otras designadas paritariamente por las organizaciones empresariales y de una representación de las organizaciones sindicales más representativas.